

CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE  
AL REPUBLICII MOLDOVA



PR. 338/02.11.17  
Cj. CSN  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 198  
Tel. 24-36-41

Nr. 06/2-6631 din 16.11 2017  
La nr.338 din 02.11.2017

**Parlamentul Republicii Moldova**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea și completarea articolului 13 din Legea nr.100-XV din 26.04.2001 privind actele de stare civilă.

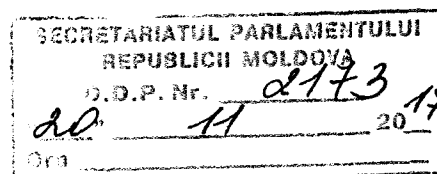
Anexă:

*Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.*

**Director adjunct**

**Vadim COJOCARU**

Ex: C. Diacenco  
Tel: 022 257-421





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO17/4556 din 17.11.2017**

### **la proiectul de lege pentru modificarea și completarea articolului 13 din Legea nr.100-XV din 26 aprilie 2001 privind actele de stare civilă**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobate prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

### **I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului**

#### **I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului**

Autor al inițiativei legislative este un deputat în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

#### **I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului**

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, *„Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.”* Mai mult ca atât, art.11 alin.(2<sup>2</sup>) al aceleași legi prevede că *„Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie”*.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova la data de 02.11.2017, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului. Totodată, proiectul a fost remis spre efectuarea expertizei anticorupție la 03.11.2017, respectiv nu a fost asigurat termenul de 10 zile lucrătoare pentru recepționarea propunerilor și/sau obiecțiilor.

Astfel, în procesul de promovare a proiectului nu au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2<sup>2</sup>) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

Potrivit notei informative: *„prin prezentul proiect se propune completarea articolului 13 din Legea privind actele de stare civilă cu o nouă prevedere ce vine să suplinească lacuna normativă existentă în domeniul posibilității confirmării unor fapte juridice și cu privire la care, în localitățile din stânga Nistrului și mun.Bender au fost întocmite actele de stare civilă, precum și să permită stabilirea unui mecanism viabil de eliberare a documentelor stare civilă în temeiul acestora”*.

Analizând normele elaborate s-a constatat că proiectul urmărește scopul unificării cadrului legal și creării condițiilor de înregistrare a faptelor de stare civilă produse și înregistrate în stânga Nistrului.

Astfel, scopul real al proiectului corespunde cu scopul anunțat de autor în nota informativă.

### **I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect**

Proiectul promovează interesele cetățenilor Republicii Moldova de a beneficia de posibilitatea înregistrării faptelor de stare civilă care s-au produs în stânga Nistrului, de către organele de stare civilă ale Republicii Moldova.

Prin urmare, interesele promovate corespund interesului public.

### **I.5. Justificarea soluțiilor proiectului**

#### **I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.**

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de *„nota informativă care include:*

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."

Cu referire la datele prezentate în nota informativă anexată, menționăm că argumentele prezentate respectă rigorile stipulate la art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, autorul specificând necesitatea elaborării normelor, scopul propus, elementele noi și principalele prevederi ale proiectului.

#### **I.5.2. Argumentarea economică-financiară.**

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină *"d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură"*.

Reieșind din argumentele expuse de autor în nota informativă, precum și prevederile proiectului, se constată că implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat și nota informativă constată acest fapt: *„Realizarea prevederilor proiectului în cauză nu necesită alocarea unor mijloace financiare suplimentare din contul bugetului de stat”*.

## **II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului**

### **II.1. Limbajul proiectului**

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative *"textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]"*

*c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]"*

*e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]"*

*g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;*

*h) se evită tautologiile juridice; [...]"*.

În ansamblu, textul întrunește rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Totuși, unele texte de dispoziții sunt formulate confuz, de exemplu: *„Faptele de stare civilă [...] pot fi confirmate, prin eliberarea documentelor de stare civilă [...] în cazul în care înregistrarea lor s-a produs în condiții identice cu cele reglementate de cadrul legal al Republicii Moldova"*. Formulările ambigue permit interpretarea abuzivă a normei ceea ce constituie un factor de coruptibilitate a normelor. Aspectele date au fost analizate în conținutul secțiunii III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

### **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare.

### II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul reglementează activitatea Agenției Servicii Publice și a structurilor teritoriale ale acesteia, ca autoritate responsabilă de înregistrarea actelor de stare civilă și înscrierea mențiunilor pe actele de stare civilă, în temeiul art.16 din Legea nr.100/2001 cu privire la actele de stare civilă.

### II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

## III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

#### Articol unic

Articolul 13 [...] se completează cu un nou alineat (3) cu următorul cuprins:

(3) Faptele de stare civilă produse și înregistrate în localitățile din stânga Nistrului și mun.Bender pot fi confirmate, prin eliberarea documentelor de stare civilă de către autoritățile competente ale Republicii Moldova, în cazul în care înregistrarea lor s-a produs în condiții identice cu cele reglementate de cadrul legal al Republicii Moldova.

#### Obiecții:

Prevederile propuse sunt redactate cu incertitudine în ceea ce privește stabilirea condițiilor identice de înregistrare a faptelor de stare civilă în stânga Nistrului/mun.Bender.

Deși nu negăm importanța reglementării acestui sector și crearea condițiilor oportune pentru toți cetățenii Republicii Moldova, totuși sintagma „*în cazul în care înregistrarea lor s-a produs în condiții identice cu cele reglementate de cadrul legal al Republicii Moldova*” este una generală din care nu poate fi stabilit în ce circumstanțe sau în baza căror acte, dovezi etc., se va elibera documentele naționale de stare civilă asupra faptelor produse și înregistrate în stânga Nistrului/mun.Bender.

Astfel, nu este clar, cetățenii care intenționează să solicite documentele de stare civilă în cazurile descrise, ce ar trebui să prezinte organelor de stare civilă din Republica Moldova pentru a i se confirma întrunirea „*condițiilor identice*” cadrului legal național. O asemenea abordare, va permite interpretarea extensivă/abuzivă a normei, iar cetățeanul interesat nu va cunoaște cu exactitate situațiile în care acesta va fi în drept să solicite un document de stare civilă în cazul faptelor descrise. Astfel, norma va încuraja actele de corupție, precum și abuzul în serviciu.

Totodată, formularea propusă va face imposibilă tragerea la răspundere a subiectului responsabil, pentru nerespectarea/neexecutarea competențelor legale, în ceea ce privește eliberarea documentelor de stare civilă.

**Recomandări:**

Revizuirea normei, prin stabilirea concretă a circumstanțelor în care se vor elibera documentele de stare civilă, în cazul faptelor juridice (de stare civilă) produse în stânga Nistrului și mun.Bender.

Ca exemplu propunem substituirea sintagmei „în cazul în care înregistrarea lor s-a produs în condiții identice cu cele reglementate de cadrul legal al Republicii Moldova” cu sintagma „în cazul în care înregistrarea a avut loc în temeiul actelor juridice necesare și similare pentru a fi înregistrate conform legislației Republicii Moldova”.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul este o inițiativă legislativă, al cărui scop constă în crearea condițiilor de înregistrare și eliberare a documentelor de stare civilă, asupra faptelor juridice (de stare civilă) produse și înregistrate în stânga Nistrului.

Autorul nu a respectat cerințele legale privind asigurarea transparenței în procesul decizional.

Totodată, se constată prezența unor formulări ambigue care permit interpretarea abuzivă a normei, ceea ce constituie un factor de coruptibilitate. Prin urmare, este necesară o evaluare a prevederilor proiectului prin prisma obiecțiilor și recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

17.11.2017

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
Cristina DIACENCO, Inspector superior

