

CSN, CJ



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-6656 din 11 noiembrie 2022

La nr. 392 din 26.10.2022

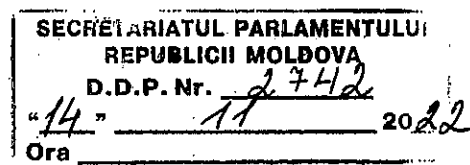
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la modificarea unor acte normative (Legea nr.320/2012, Legea nr.231/2022, Legea nr.270/2018, Legea nr.120/2017, Legea nr.288/2016, Codul contravențional, Codul penal etc.).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Iulian RUSU





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8321 din 10.11.2022

la proiectul de lege cu privire la modificarea unor acte normative (Legea nr.320/2012, Legea nr.231/2022, Legea nr.270/2018, Legea nr.120/2017, Legea nr.288/2016, Codul contravențional, Codul penal etc.)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

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 proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este un grup de deputați 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. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

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."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop „[...] consolidarea capacităților instituționale și profesionale ale Poliției și Carabinierilor și revizuirea responsabilităților acestora, implementarea principiului calității și eficienței, congruența acțiunilor și reducerea disparităților în vederea constituirii unei forțe unitare de reacție cu competență și capacitate deplină pentru gestionarea promptă a situațiilor de criză.”

Autorul a mai precizat că, „Raționamentul proiectului corespunde rigorilor și aspirațiilor care determină obiectivele activității Poliției și nu aduce atingere cursului/direcțiilor de dezvoltare ale acestei instituții”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea unor acte normative care reglementează activitatea carabinierilor și care presupune reorganizarea Inspectoratului General de Carabinieri și crearea unei subdiviziuni specializate în subordinea Inspectoratului General al Poliției cu misiunea de a apăra drepturile și libertățile fundamentale ale persoanei prin activități de menținere, asigurare și restabilire a ordinii și securității publice, de prevenire, investigare și de descoperire a infracțiunilor și contravențiilor, de protecție a obiectivelor de importanță deosebită, de prevenire și combatere a terorismului, de asigurare a regimului stării de urgență, de asediu sau de război, iar pe timp de asediu sau de război va exercita atribuțiile specifice Forțelor Armate și va face parte din sistemul național de ordine și securitate publică și din sistemul național de apărare.

Astfel, proiectul prevede modificarea Legii nr.320/2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, Legii nr.231/2022 privind recensământul populației și locuințelor, Legii nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, Legii nr.120/2017 cu privire la prevenirea și combaterea terorismului, Legii nr.288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, Legii nr.26/2008 privind întrunirile, Legii nr.52/2007 cu privire la aprobarea Regulamentului disciplinei militare, Legii nr.142/2005 privind aprobarea Nomenclatorului domeniilor de formare profesională și al specialităților pentru pregătirea cadrelor în instituțiile de învățământ superior, ciclul I, Legii nr.345/2003 cu privire la apărarea națională, Legii nr.1245/2002 cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei, Codului contravențional, Codului penal și abrogarea Legii nr.219/2018 cu privire la Inspectoratul General de Carabinieri.

În acest sens, potrivit autorului, „[...] o nouă abordare privind gestionarea integrală a resurselor umane, materiale și financiare atribuite pentru menținerea, asigurarea și restabilirea ordinii și securității publice de către o singură instituție publică specializată a statului va contribui la consolidarea esențială a capacităților de intervenție a acestuia în situații de criză, pentru a exclude dublarea de competențe și divergențele de abordare, precum și pentru a spori esențial responsabilitatea în procesul de realizare a obiectivelor stabilite.”

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

Reieșind din argumentele prezentate de către autor în nota informativă, proiectul promovează interesul public privind constituirea unui sistem de ordine și securitate publică integrat, interoperabil și compatibil, capabil să asigure servicii publice de calitate pentru protecția persoanei și siguranța societății și a statului, precum și creșterea nivelului de încredere a populației în organele de drept.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.*

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Subsecvent, conform art.27 alin.(1) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative: *„La elaborarea unui proiect de act normativ, autorul proiectului sau autoritatea responsabilă de elaborarea proiectului poate să formeze un grup de lucru, alcătuit din specialiști în domeniu, precum și din reprezentanți ai societății civile.”*

Astfel, urmare a faptului că potrivit art.2 alin.(3) din Legea nr.219/2018 cu privire la Inspectoratul General de Carabinieri și art.9 alin.(1) din Legea nr.345/2003 cu privire la apărarea națională, Inspectoratul General de Carabinieri face parte din sistemul național de apărare și exercită, pe timp de asediu și război, atribuțiile specifice Forțelor Armate în condițiile prevăzute de lege și actele normative în vigoare, este necesară consultarea Aparatului Președintelui Republicii Moldova și Ministerului Apărării. Conform art.25 alin.(1) din Legea nr.345/2003, *„Președintele Republicii Moldova este Comandantul Suprem al Forțelor Armate și poartă răspundere pentru starea sistemului național de apărare în limitele împuternicirilor prevăzute de Constituție și de alte acte normative.”*

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină *„e) fundamentarea economico-financiară”.*

Reieșind din prevederile proiectului și nota informativă, implementarea normelor propuse va genera cheltuieli suplimentare, însă autorul nu prevede sursele de proveniență și nu indică în nota informativă o argumentare suficientă. Afirmatia autorului în acest sens, precum că *„Proiectul nu implică cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat. Implementarea acestuia se va asigura în limita resurselor financiare alocate anual conform Legii bugetului de stat și/sau din finanțare externă.”* nu poate fi catalogată ca o fundamentare economico-financiară pertinentă.

Ca urmare, examinînd prevederile proiectului, se atestă că modificările propuse denotă că proiectul va impune alocarea unor mijloace financiare din bugetul de stat în cazul dezacordului carabinierului cu funcția propusă etc., iar acest fapt obligă efectuarea unui studiu de impact financiar, stabilit în art. 16-17 din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 privind actele legislative și Hotărârii Curții Constituționale nr.29/2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat.

Conform art.17 din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, *„(1)*

Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative. (2) Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget.", iar potrivit art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „Expertiza financiară este efectuată de către Ministerul Finanțelor, este obligatorie pentru proiectele care au impact asupra bugetului public și are menirea de: a) a asigura concordanța prevederilor proiectului cu legislația din domeniul financiar; b) a evalua cheltuielile pentru realizarea noilor reglementări; c) a semnală deficiențele cu caracter financiar și a prognoza consecințele în domeniul financiar".

Totodată, avînd în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate, pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern. În acest sens, relevăm că sunt imperative prevederile art.131 din Constituție, care statuează că „4) Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern. [...] (6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare".

Respectiv, urmare a faptului că implementarea proiectului va condiționa cheltuieli bugetare, ceea ce generează alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național, este necesar punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art. 131 alin. (4) și (6) din Constituției și completarea notei informative în acest sens. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

În mare parte, textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

Însă, unele norme din proiect conțin formulări ambigue și astfel vor permite interpretări abuzive la aplicare (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările Legii nr.344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Găgăuz-Yeri) în ce privește aplicarea procedurilor de personal în privința șefului Direcției de Poliție a UTA Găgăuzia (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

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

Proiectul conține reglementări privind activitatea Poliției pe durata stării de asediu sau de război, ca urmare a reorganizării Inspectoratului General de Carabinieri în subdiviziunea specializată a Poliției.

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 -	
Art.I alin.(3) potrivit proiectului de lege cu privire la modificarea unor acte normative Articolul I. - [...] (3) Apariția raporturilor de serviciu ale carabinierilor în cadrul subdiviziunii specializate a Poliției se efectuează fără concurs, prin actul administrativ de numire în <u>funcții</u> similare sau <u>corespondente</u> , emis de șeful Inspectoratului General al Poliției în modul prevăzut de legislație.	
Obiecții: Potrivit normei analizate, urmare a reorganizării Inspectoratului General de Carabinieri, carabinierii sunt numiți prin actul administrativ, emis de șeful Inspectoratului General al Poliției, în funcții similare sau corespondente. Astfel, în formula propusă, proiectul va crea situații incerte la aplicare privind funcțiile în care se vor numi personalul Inspectoratului General de Carabinieri, urmare a reorganizării în subdiviziune specializată din subordinea Inspectoratului General al Poliției. În acest sens, textul formulat la art.I alin.(3) din proiect este reglementat lacunar, nu definește în înțelesul proiectului de lege expertizat termenul de „ <i>funcții corespondente</i> ”. Pericolul de coruptibilitate în acest caz constă în apariția practicilor diverse de interpretare a funcțiilor corespondente în procesul de emitere a actului administrativ de numire a personalului Inspectoratului General de Carabinieri, urmare a reorganizării, practici care pot fi abuzive.	
Recomandări: Completarea proiectului cu norme care definesc termenul de „ <i>funcții corespondente</i> ”.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none">● Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none">● Generale

Art.V pct.9 potrivit proiectului de lege cu privire la modificarea unor acte normative

Articolul V. – Legea nr.288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne [...], cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează: [...]

9. Articolul 34 alineatul (2): [...]

se completează cu litera c) cu următorul cuprins:

„c) în autorități publice distincte sau, în cadrul aceleiași autorități publice sau instituție din subordinea Ministerului Afacerilor Interne.”

Obiecții:

Formularea „*autorități publice distincte*” este ambiguă și conferă un caracter confuz normei cu riscul nedeterminării autorității publice în care poate fi detașat funcționarul public cu statut special, fapt care, la aplicare, va admite interpretări abuzive în acest sens de către angajator. Mai mult, proiectul nu definește termenul de „*autoritate publică distinctă*” sau „*autorități publice distincte*”. Acest fapt va admite interpretări abuzive a normei, creând diferite impedimente la aplicarea legii.

Recomandări:

Se recomandă excluderea cuvântului „*distincte*”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.VI pct.1 potrivit proiectului de lege cu privire la modificarea unor acte normative

Articolul VI. – Legea nr.320/2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului [...], se modifică după cum urmează: [...]

1. Articolul 7: [...]

literale e) și g) se abrogă. [...]

3. Articolul 13 alineatul (1): [...]

litera g) va avea următorul cuprins:

„g) dispune prin ordin angajarea, transferul, detașarea, suspendarea din funcție, asigurarea interimatului funcției, promovarea, încetarea raporturilor de serviciu și reîncadrarea personalului Poliției, exercită și alte drepturi ce derivă din calitatea de angajator, cu excepțiile prevăzute de prezenta lege”.

Obiecții:

Potrivit modificărilor propuse, proiectul stabilește competența șefului Inspectoratului General al Poliției de a numi în funcție și înceta raporturile de serviciu cu șeful Direcției de Poliție a UTA Găgăuzia, cea ce contravine prevederilor Legii nr.344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Găgăuz-Yeri), care, la art.24 alin. (1) prevede că, „*Șeful Direcției afacerilor interne a Găgăuziei este numit și eliberat din funcție de către ministrul afacerilor interne al Republicii Moldova la propunerea Guvernatorului Găgăuziei cu acordul Adunării Populare.*”

Acest fapt poate admite impedimente în aplicarea corectă a normei și crea premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „*convenabile*” care se va aplica într-o situație concretă, astfel existând riscul unui „*blocaj administrativ*” privind aplicarea procedurilor de personal (numirea în/eliberea din funcție) în privința șefului Direcției de Poliție a UTA Găgăuzia.

Recomandări: Stabilirea unei proceduri unice de personal (numirea în/eliberea din funcție) în privința șefului Direcției de Poliție a UTA Găgăuzia.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative • Concurența normelor de drept 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - conflict de interese și/sau favoritism

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova și are drept scop consolidarea capacităților instituționale și profesionale ale Poliției și Carabinierilor și revizuirea responsabilităților acestora, implementarea principiului calității și eficienței, congruența acțiunilor și reducerea disparităților în vederea constituirii unei forțe unitare de reacție cu competență și capacitate deplină pentru gestionarea promptă a situațiilor de criză. Raționamentul proiectului corespunde rigorilor și aspirațiilor care determină obiectivele activității Poliției și nu aduce atingere cursului/direcțiilor de dezvoltare ale acestei instituții.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Nota informativă la proiect contravine rigorilor stabilite la art.30 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, aceasta necesită a fi completată cu informații/date privind fundamentarea economico-financiară. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect. Totodată, pentru adoptarea proiectului de lege este necesar de solicitat punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art.131 alin.(4) și (6) din Constituție.

Unele norme din utilizează expresii confuze de genul „*funcții corespondente*” și „*autorități publice distincte*”, formulări ce vor permite interpretări abuzive la aplicare.

La fel, în textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările Legii nr.344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Găgăuz-Yeri) privind aplicarea procedurilor de personal în privința șefului Direcției de Poliție a UTA Găgăuzia.

Prin urmare, se recomandă revizuirea proiectului de decizie prin prisma obiecțiilor și recomandărilor prezentate în raportul de expertiză anticorupție.

Subsecvent, conform art.27 alin.(1) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative: „*La elaborarea unui proiect de act normativ, autorul proiectului sau autoritatea responsabilă de elaborarea proiectului poate să formeze un grup de lucru, alcătuit din specialiști în domeniu, precum și din reprezentanți ai societății civile.*”

Urmare a faptului că potrivit art.2 alin.(3) din Legea nr.219/2018 cu privire la Inspectoratul General de Carabinieri și art.9 alin.(1) din Legea nr.345/2003 cu privire la apărarea națională, Inspectoratul General de Carabinieri face parte din sistemul național de apărare și exercită, pe timp de asediu și război, atribuțiile specifice Forțelor Armate în condițiile prevăzute de lege și actele normative în

vigoare, este necesară consultarea Aparatului Președintelui Republicii Moldova și Ministerului Apărării. Conform art.25 alin.(1) din Legea nr.345/2003, „Președintele Republicii Moldova este Comandantul Suprem al Forțelor Armate și poartă răspundere pentru starea sistemului național de apărare în limitele împuternicirilor prevăzute de Constituție și de alte acte normative.”

10.11.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal