



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



PR. 214/02.09.21  
C4, CEB

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

Nr. 06/2-6116 din 20.09.2021

La nr. 214 din 02.09.2021

### Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.192/1998 - art.15, Legea nr.183/2012 - art.44, Legea nr.131/2015 - art.81 ș.a. ).

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

Director adjunct

Vadim COJOCARU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	1963
"22"	09 2021
Ora	

1. 2. 3. 4. 5. 6. 7. 8. 9. 10. 11. 12. 13. 14. 15. 16. 17. 18. 19. 20. 21. 22. 23. 24. 25. 26. 27. 28. 29. 30. 31. 32. 33. 34. 35. 36. 37. 38. 39. 40. 41. 42. 43. 44. 45. 46. 47. 48. 49. 50. 51. 52. 53. 54. 55. 56. 57. 58. 59. 60. 61. 62. 63. 64. 65. 66. 67. 68. 69. 70. 71. 72. 73. 74. 75. 76. 77. 78. 79. 80. 81. 82. 83. 84. 85. 86. 87. 88. 89. 90. 91. 92. 93. 94. 95. 96. 97. 98. 99. 100.



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO21/7412 din 20.09.2021**

**la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 192/1998 - art.15, Legea nr.183/2012 - art.44, Legea nr.131/2015 - art.81 ș.a. )**

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 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 oficială a Parlamentului Republicii Moldova la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia

recomandări pe marginea proiectului.

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

În nota informativă se menționează că *„prezentul proiect de lege vizează modificarea Legii nr. 192/1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare, Legii concurenței nr.183/2012, Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice, Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr. 174/2018 și a Legii nr.174/2017 cu privire la energetică cu prevederi ce ar permite responsabilizarea conducătorilor unor autorități publice aflate sub control parlamentar și instituirea unui mecanism de control și de sancționare a conducătorilor acelor organe care își desfășoară atribuțiile lor de serviciu într-o manieră neconformă și necorespunzătoare cu legea, prin revocarea lor din funcție”*.

La fel, autorul menționează că *„în ceea ce ține de modificările legislative care propun acordarea dreptului Parlamentului de a revoca din funcție membrii autorităților publice autonome urmare a audierii rapoartelor anuale, menționăm că această modificare vine să responsabilizeze organele de conducere ale acestor autorități în fața Parlamentului”*.

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

Proiectul promovează interesul public prin *„necesitatea operărilor modificărilor legislative astfel încât organul care numește persoana într-o funcție de demnitate publică să aibă posibilitatea de a-l revoca din funcție în cazul în care se constată că acea persoană a executat necorespunzător sau nu a executat obligațiile, prerogativele sau atribuțiile sale”*, ceea ce vine în scopul aplicării în practică a prevederilor art.23 alin.(3) din Legea nr.199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică care prevede că *„Neexecutarea sau executarea necorespunzătoare de către persoana cu funcție de demnitate publică a obligațiilor, prerogativelor și competențelor sale, indiferent de prezența culpei, poate atrage după sine revocarea sau eliberarea din funcție. Temeiul și cauzele revocării sau eliberării din funcție din motive imputabile demnitarului se vor indica în actul administrativ corespunzător”*.

Cu toate acestea, considerăm că normele nu vor asigura pe deplin consolidarea și perfecționarea sistemului instituțional și al cadrului legal ce ține de instituția revocării prin lipsa unor garanții de asigurare a protecției persoanei cu funcție de demnitate publică de eventualele practici incorecte și, în unele cazuri, abuzive de efectuare a analizei prin interpretarea subiectivă a modului de exercitare corespunzătoare/necorespunzătoare sau neexecutării atribuțiilor de serviciu. Astfel, există riscul interpretării subiective a aprecierii competențelor manageriale și a competențelor profesionale a persoanelor cu funcții de demnitate publică asupra cărora se vor răsfrânge prevederile proiectului.

Or, atât proiectul, cât și nota informativă nu face referință la stabilirea unor criterii/indicatori după care se va putea evalua competențele manageriale și profesionale, criterii/indicatori care urmează să fie analizați de către membrii comisiilor de profil ale Parlamentului în vederea întocmirii raportului de evaluare.

În acest sens, propunem a examina suplimentar necesitatea stabilirii unor criterii/indicatori/obiective care urmează a fi examinate de către membrii comisiei de profil la aprecierea competențelor manageriale/profesionale a persoanei cu funcție de demnitate publică.

## 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”.*

Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei anticorupție se constată că aceasta întrunește condițiile menționate în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele 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”.*

Nota informativă nu face referință expresă la faptul dacă implementarea prevederilor proiectului va necesita sau nu mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat.

Analizând prevederile proiectului considerăm că la etapa implementării acestuia nu vor fi necesare alocări de mijloace financiare din bugetul de stat.

## 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, [...]*”.

Textul proiectului este expus în mare parte 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.

Cu toate acestea normele proiectului utilizează sintagma „activitate defectuoasă” a entității publice. Astfel, în lipsa clarității există riscul posibilității de interpretare de la caz la caz a motivelor care sunt întemeiate sau nu pentru a califica că activitatea entității publice este sau nu una „defectuoasă”.

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

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

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

Proiectul reglementează activitatea entităților publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în acesta.

În proiect nu au fost atestate norme care induc confuzie în stabilirea procedurii de exercitare a atribuțiilor acestor entități.

Cu toate acestea, dat fiind existența unor lacune de reglementare în partea ce ține de stabilirea unor indicatori/cerințe/criterii de evaluare care vor fi în măsură să demonstreze exercitarea eficientă sau ineficientă a atribuțiilor funcționale prin prisma competențelor manageriale și a competențelor profesionale ale persoanei cu funcție de demnitate publică, se va putea contura ideea ce va spori controversele în ceea ce privește obiectivitatea examinării informațiilor acumulate pentru a dovedi executarea corespunzătoare/necorespunzătoare sau neexecutarea atribuțiilor de serviciu ale persoanei cu funcție de demnitate publică. În acest sens, nu este exclus nici faptul invocării caracterului discreționar al examinării de către membrii Comisiei de profil a exercitării atribuțiilor funcționale ale demnitarului.

În opinia noastră, trebuie să existe o răspundere juridică bine conturată normativ în privința stabilirii neexecutării sau executării necorespunzătoare de către persoana cu funcție de demnitate publică a obligațiilor, prerogativelor și competențelor sale, însă această răspundere urmează să fie aplicată urmare a examinării unor reguli, criterii obiective, transparente, neechivoce ce trebuie să fie respectate la examinarea obiectivă și transparentă a managementului instituțional (competențele manageriale și profesionale).

## **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 -

#### Obiecție generală asupra proiectului -

##### Obiecții:

Sectorul numirii și revocării persoanelor în funcții de demnitate publică rămâne încă unul vulnerabil la riscuri de corupție.

Autorul propune norme care să acorde posibilitatea de revocare din funcție a persoanelor cu funcție de demnitate publică în cazul în care se constată că aceste persoane nu au executat sau au executat necorespunzător obligațiile, prerogativele sau atribuțiile lor. Art.23 alin.(3) din Legea nr.199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică prevede că „Neexecutarea sau executarea necorespunzătoare de către persoana cu funcție de demnitate publică a obligațiilor, prerogativelor și competențelor sale, indiferent de prezența culpei, poate atrage după sine revocarea sau eliberarea din funcție”.

În opinia noastră, proiectul conține unele lacune de reglementare în partea ce ține de asigurarea protecției persoanei cu funcție de demnitate publică față de utilizarea abuzivă a procedurii de examinare a competențelor manageriale și profesionale în lipsa unor criterii transparente.

Astfel, lipsa unor argumente valide în favoarea aprobării revocării unei persoane din funcție „va trezi” semne de întrebare privind obiectivitatea actului emis. Astfel, nu este clar care vor fi argumentele și criteriile de apreciere a „activității defectuoase” a instituției.

Deși normele din proiect conțin referințe la faptul că „comisia parlamentară de profil va analiza în mod obiectiv și transparent”, normele nu oferă o precizie a standardelor ce urmează a fi aplicate, a criteriilor obiective de examinare, ceea ce poate trezi dubii în ceea ce privește aprecierea corectă a competențelor manageriale și profesionale ale persoanei cu funcție de demnitate publică.

În aceste condiții, există riscul ca persoanele care dețin funcții de demnitate publică să fie vulnerabile în fața fenomenului examinării superficiale în unele cazuri a competențelor manageriale/profesionale.

Totodată, în textul normelor se utilizează sintagma „activitate defectuoasă” a entității publice. Or, sintagma nu este destul de bine explicată în privința identificării criteriilor obiective de acordare a calificativului „activitate defectuoasă”, ceea ce poate duce la interpretări abuzive a termenului.

În altă ordine de idei, normele proiectului fac referință la faptul că în baza raportului Comisiei de profil, Parlamentul „cu votul majorității deputaților, poate revoca din funcție” persoana cu funcție de demnitate publică.

Textul „cu votul majorității deputaților” induce confuzie în stabilirea corectă și transparentă a cuantumului necesar de voturi pentru a se putea adopta o decizie. Or, pe de o parte se va putea interpreta că „votul majorității deputaților” înseamnă votul majorității deputaților prezenți la ședință, iar pe de altă parte, se va putea interpreta că „votul majorității deputaților” înseamnă jumătate plus unu din toți deputații Parlamentului.

##### Recomandări:

Propunem autorului stabilirea unor criterii/obiective clare, transparente și justificate care vor fi luate în considerare la etapa efectuării analizei managementului instituțional de către comisia de profil în vederea stabilirii executării corespunzătoare sau neexecutării obligațiilor, prerogativelor, atribuțiilor de serviciu sau stabilirii activității autorității publice ca fiind defectuoasă.

La fel, propunem stabilirea clară a sensului textului „cu votul majorității deputaților”. În acest sens, propunem a specifica că revocarea are loc cu votul majorității deputaților aleși.

Totodată, în vederea eliminării caracterului ambiguu și confuz al termenului „activitate defectuoasă”, propunem definirea acestuia.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale

## IV. Concluzia expertizei

În nota informativă se menționează că *„prezentul proiect de lege vizează modificarea Legii nr. 192/1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare, Legii concurenței nr.183/2012, Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice, Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr. 174/2018 și a Legii nr.174/2017 cu privire la energetică cu prevederi ce ar permite responsabilizarea conducătorilor unor autorități publice aflate sub control parlamentar și instituirea unui mecanism de control și de sancționare a conducătorilor acelor organe care își desfășoară atribuțiile lor de serviciu într-o manieră neconformă și necorespunzătoare cu legea, prin revocarea lor din funcție”*. La fel, autorul menționează că *„în ceea ce ține de modificările legislative care propun acordarea dreptului Parlamentului de a revoca din funcție membrii autorităților publice autonome urmare a audierii rapoartelor anuale, menționăm că această modificare vine să responsabilizeze organele de conducere ale acestor autorități în fața Parlamentului”*.

Considerăm că normele proiectului nu vor asigura pe deplin consolidarea și perfecționarea sistemului instituțional și al cadrului legal ce ține de instituția revocării prin lipsa unor garanții de asigurare a protecției persoanei cu funcție de demnitate publică de eventualele practici incorecte și, în unele cazuri, și abuzive de interpretare a modului de exercitare corespunzătoare/necorespunzătoare sau neexecutării atribuțiilor de serviciu.

Astfel, există riscul interpretării subiective a aprecierii competențelor manageriale și a competențelor profesionale a persoanelor cu funcții de demnitate publică asupra cărora se vor răsfrânge prevederile proiectului.

Or, atât proiectul, cât și nota informativă nu face referință la stabilirea unor criterii/indicatori după care se va putea evalua competențele manageriale și profesionale, criterii/indicatori care urmează să fie analizați de către membrii comisiilor de profil ale Parlamentului.

În acest sens, propunem autorului stabilirea unor criterii/indicatori/obiective clare, transparente și justificate care vor fi luate în considerare la etapa efectuării analizei managementului instituțional de către comisia de profil în vederea stabilirii executării corespunzătoare sau neexecutării obligațiilor, prerogativelor, atribuțiilor de serviciu sau stabilirii activității autorității publice ca fiind defectuoasă.

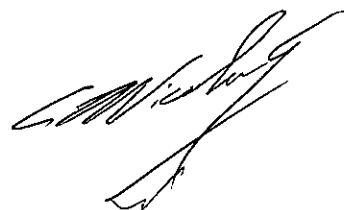
La fel, în conținutul proiectului a fost atestată utilizarea ambiguă a textului „cu votul majorității deputaților” fără specificarea clară a cuantumului numărului de deputați necesar a fi întrunit pentru a considera o decizie legal adoptată, precum și utilizarea confuză a termenului „activitate defectuoasă”.



În final, în vederea eliminării caracterului ambiguu al unor reglementări, propunem autorului reexaminarea proiectului prin prisma prezentului raport de expertiză anticorupție.

20.09.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Vadim CURMEI, Inspector principal*

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Vadim CURMEI', with a stylized flourish at the end.

