

Pr. 346/09.11.17
CSN

**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE
AL REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

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

Nr. 06/2-6800 din 24.11. 2017
La nr.346 din 09 noiembrie 2017

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.273-XIII din 09.11.1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director adjunct

Vadim COJOCARU

Ex.: Oxana Vameș, Tel.: (022) 257-375

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr. <u>2230</u>	
<u>27</u> <u>11</u> 20 <u>17</u>	Ora _____



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/4571 din 23.11.2017

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.273-XIII din 9 noiembrie 1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte

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 Parlamentul RM, 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.(2/2) al aceleiași 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 pentru consultare publică pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect.

Suplimentar, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, condiție prevăzută de art.8 lit.a) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Astfel, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra și părțile interesate au acces la proiect, se constată că în procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: "Prezentul proiect a fost elaborat în vederea ajustării cadrului legal ce vizează eliberarea actelor de identitate și evidența populației ca urmare a evenimentelor legislative produse, precum și în vederea adoptării unor reglementări legale cu efect semnificativ, de interes pentru cetățenii Republicii Moldova."

Analizând normele formulate se constată că prin proiect se propune excluderea mențiunii privind grupa sangvină din buletinul de identitate, din pașaportul cetățeanului Republicii Moldova, diplomatic și de serviciu; aplicarea în exclusivitate a semnăturii titularului care a împlinit vârsta de 14 ani, iar în cazul titularului cu vârsta sub 14 ani și a celui care nu poate aplica semnătura sa, aplicarea unui simbol special în condițiile stabilite de Guvern; excluderea cuvântului "naționalitatea"; extinderea termenului de valabilitate al pașaportului cetățeanului Republicii Moldova de la 7 la 10 ani pentru persoanele cu vârsta peste 16 ani; redarea completă a noțiunii numărului de identificare de stat al persoanei fizice; excluderea cuvintelor "de la momentul nașterii" în art.3 al.(1) din lege; stabilirea expresă a dreptului și a obligativității subdiviziunilor Agenției Servicii Publice de a îndeplini cercetări tehnico-științifice și expertize la toate etapele procesului de asigurare a populației cu acte de identitate, precum și excluderea discordanței dintre lege și Codul contravențional și Codul penal. Totodată, potrivit notei informative, "Alte completări importante de conținut și extinse ca volum se regăsesc în acest proiect ca urmare a amendamentelor operate la Codul civil al Republicii Moldova prin Legea nr.66 din 13 aprilie 2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative."

Prin urmare, scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Proiectul promovează interesele cetățeanului de a beneficia de servicii publice de calitate, prin facilitatea obținerii actelor de identitate, ceea ce este conform 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."*

Argumentele prezentate de autor în nota informativă sunt suficiente, pertinente și respectă rigorile stipulate la art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

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".

Potrivit notei informative: "Implementarea acestui proiect nu necesită cheltuieli financiare din bugetul de stat și va fi realizată din resursele financiare disponibile ale Agenției Servicii Publice."

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; [...]"

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

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 care, potrivit art.4 alin.(1/1) al Legii nr.273/1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte, asigură perfectarea și eliberarea actelor, cu excepția cazurilor prevăzute de legislația în vigoare.

Însă, unele norme instituie atribuții excesive pentru Agenție în ce privește efectuarea expertizei asupra actelor de identitate or, conform art.65 alin.(2) al Legii nr.68/14.04.2016 cu privire la expertiza judiciară și statutul expertului judiciar, "*Sistemul instituțiilor publice de expertiză judiciară include instituțiile specializate ale Ministerului Justiției și Ministerului Sănătății, subdiviziunile tehnico-criminalistice operative sau de expertiză judiciară ale Ministerului Afacerilor Interne și ale Centrului Național Anticorupție. Statul poate crea și alte instituții publice de expertiză judiciară. Alte instituții publice pot fi considerate instituții de expertiză judiciară dacă au în statele de personal experți judiciari specializați conform domeniilor de competență. Toate instituțiile publice de expertiză judiciară activează în baza propriilor regulamente aprobate conform prevederilor legale." (a se vedea tabelul cu analiza detaliată a prevederilor proiectului de la secțiunea III a prezentului raport de expertiză).*

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 -

Articolul I pct.7 potrivit proiectului

Art.I - Legea nr.273-XIII din 9 noiembrie 1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte, se modifică și se completează, după cum urmează: [...]

7. La articolul 4: [...]

alineatul (1/1) în final se completează cu propoziția cu următorul cuprins:

"Agenția Servicii Publice efectuează cercetări tehnico-științifice, și, după caz, expertize în domeniile aferente proceselor de elaborare, confecționare și eliberare a actelor de identitate."

Obiecții:

Din analiza normei prenotate, autorul utilizează prevederi care instituie atribuții excesive pentru Agenția

Servicii Publice. Astfel, pct.7 din proiect prevede completarea art.4 alin.(1/1) în sensul acordării competenței de efectuare a expertizei asupra actelor de identitate de către Agenție, deși conform art.65 alin.(2) al Legii nr.68/14.04.2016 cu privire la expertiza judiciară și statutul expertului judiciar, "*Sistemul instituțiilor publice de expertiză judiciară include instituțiile specializate ale Ministerului Justiției și Ministerului Sănătății, subdiviziunile tehnico-criminalistice operative sau de expertiză judiciară ale Ministerului Afacerilor Interne și ale Centrului Național Anticorupție. Statul poate crea și alte instituții publice de expertiză judiciară. Alte instituții publice pot fi considerate instituții de expertiză judiciară dacă au în statele de personal experți judiciari specializați conform domeniilor de competență. Toate instituțiile publice de expertiză judiciară activează în baza propriilor regulamente aprobate conform prevederilor legale."*

Totodată, în sensul art.2 al Legii nr.68/14.04.2016 prin termenul de "*expert judiciar*" se înțelege "*persoană calificată și abilitată, conform legii, să efectueze expertize și să formuleze concluzii în specialitatea în care este autorizată, cu privire la anumite fapte, circumstanțe, obiecte materiale, fenomene și procese, organismul și psihicul uman, și care este inclusă în Registrul de stat al experților judiciari.*"

Argumentul autorului invocat în nota informativă în sensul dat cu referire la existența unui laborator de încercări, acreditat de către Centrul Național de Acreditare, iar subdiviziunile Agenției dispun de specialiști experimentați în domeniul fizicii, opticii, chimiei, criminalisticii și informaticii, nu constituie temei de stabilire a unei astfel de competențe. Mai mult, conform paginii oficiale a Centrului Național de Acreditare, www.acreditare.md, laboratorul de încercări din cadrul Î.S. "CRIS Registru" este acreditat în cercetarea și identificarea cu scopul determinării autenticității/falsului și contrafacerii documentelor de identificare, călătorie ale persoanei, a mijlocului de transport, documente de strictă evidență cu semne de protecție, autenticității/falsului în documente, refacerea înscrisurilor și textelor înlăturate, acoperite sau neacoperite și adăugirilor de text etc., și nu în efectuarea expertizei asupra actelor de identitate.

Se remarcă că de către autor se confundă înțelesul sensului cuvintelor "*cercetare*" și "*expertiză*". În sensul dat, conform art.2 al Legii nr.68/14.04.2014 prin "*expertiză judiciară*" se înțelege "*activitate de cercetare științifico-practică, efectuată în cadrul procesului civil, penal sau contravențional (denumit în continuare proces judiciar) în scopul aflării adevărului prin efectuarea unor cercetări metodice cu aplicarea de cunoștințe speciale și procedee tehnico-științifice pentru formularea unor concluzii argumentate cu privire la anumite fapte, circumstanțe, obiecte materiale, fenomene și procese, corpul și psihicul uman, ce pot servi drept probe într-un proces judiciar*".

Prin urmare, accentuăm faptul că atribuirea competenței respective va crea confuzii cu privire la forța probantă și valoarea acordată de lege expertizei efectuate de către Agenție, deoarece ultima nu are în statele de personal experți judiciari autorizați.

Coruptibilitatea normei este intensificată și mai mult prin utilizarea sintagmei "*după caz*", care are un sens confuz și conferă factorilor de decizie din cadrul Agenției prerogativa de a stabili la intima convingere, în fiecare caz separat, necesitatea efectuării expertizei, fapt ce creează condiții propice pentru o interpretare discreționară a normei.

Prin urmare, ambiguitatea normei va face imposibil tragerea la răspundere a factorilor de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, și deci astfel, va perpetua săvârșirea abuzurilor și depășirilor atribuțiilor de serviciu.

Recomandări:

Redarea normei cu următorul cuprins: "Agenția Servicii Publice efectuează cercetări tehnico-științifice la toate etapele procesului de asigurare a populației cu acte de identitate".

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice

Riscuri de corupție:

- Legalizarea actelor de:
- abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați în Parlament în vederea ajustării cadrului legal ce vizează eliberarea actelor de identitate și evidența populației ca urmare a evenimentelor legislative produse, precum și în vederea adoptării unor reglementări legale cu efect semnificativ, de interes pentru cetățenii Republicii Moldova.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

Proiectul reglementează activitatea Agenției Servicii Publice care, potrivit art.4 alin.(1/1) al Legii nr.273/1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte, asigură perfectarea și eliberarea actelor, cu excepția cazurilor prevăzute de legislația în vigoare. Însă, unele norme instituie atribuții excesive pentru Agenție în ce privește efectuarea expertizei asupra actelor de identitate.

Proiectul conține factori și riscuri de corupție, iar pentru interpretarea și aplicarea eficientă a normelor propuse, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

23.11.2017

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Oxana VAMEȘ, Șef secție

