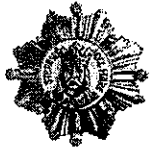




CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



268

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

Nr. 06/2-2061 din 07.04.2022

La nr. 03/2655 din 22.03.2022

**Ministerul Justiției**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de Hotărâre a Parlamentului privind aprobarea Codului deontologic al angajatului Centrului Național Anticorupție .

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

**Director**

**Julian RUSU**





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELP22/7855 din 04.04.2022**

### **la proiectul de hotărâre a Parlamentului privind aprobarea Codului deontologic al angajatului Centrului Național Anticorupție**

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 Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Justiției, 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 Hotărâre a Parlamentului, 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 de act normativ a fost publicat pentru consultare publică pe pagina web a autorității publice, <http://www.justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=192>, la 28 mai 2020, cât și pe pagina web guvernamentală [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md), fiind stabilit un termen limită de 12 zile lucrătoare pentru recepționarea recomandărilor pe marginea proiectului. Cu toate acestea, anunțul cu privire la

inițierea elaborării proiectului de decizie nu a fost identificat în spațiul public.

Astfel, apreciind accesul părților interesate la proiect și materialele aferente, precum și termenii stabiliți pentru prezentarea propunerilor de modificare/completare, considerăm că rigorile de transparență decizională statuate de Legea nr.329/2008 au fost asigurate parțial.

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

Potrivit notei informative „*Elaborarea și promovarea proiectului hotărârii de Parlament privind aprobarea Codului deontologic a angajatului Centrului Național Anticorupție, urmărește perfecționarea cadrului legislativ reieșind din necesitatea racordării și ajustării normelor deontologice profesionale a angajatului Centrului Național Anticorupție la prevederile Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, precum și la prevederile Legii integrității nr.82/2017.*”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune executarea art.15 din Legea nr. 1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție unde se statuează că „(1) Monitorizarea stilului de viață al angajatului Centrului se efectuează de către subdiviziunea de securitate internă a Centrului pentru identificarea corespunderii: [...] b) conduitei angajatului Centrului cu exigențele de conduită ireproșabilă, stabilite în Codul de conduită al angajatului Centrului, aprobat de Parlament.”

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

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

Proiectului promovează interesul statului, în speță al Centrului Național Anticorupție, în vederea executării prevederilor Legii nr.1104/2002, prin aprobarea unui ansamblu de norme de conduită profesională a personalului angajat din cadrul Centrului, în scopul creării și menținerii climatului de integritate instituțională și monitorizare a stilului de viață al angajaților.

### 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, iar cerințele prevăzute la art.30 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, se constată a fi întrunite în mod corespunzător.

#### 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.*”

Implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat, fapt menționat și de către autor în nota informativă.

## **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 textul proiectului au fost identificați termeni noi ce nu corespund limbajului proiectului și actelor normative superioare ce reglementează domeniul de referință. Totodată, la pct.14 este necesară revizuirea modului de numerotare a subpunctelor, corespunzător prevederilor Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, care stipulează obligația numerotării consecutive ale elementelor structurale ale proiectului de act normativ. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii dintre prevederile acestuia cu reglementările Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, cât și dispozițiilor Legii integrității nr.82/2017. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea personalului angajat din cadrul Centrului Național Anticorupție, fiind propus spre aprobare codul deontologic al angajaților Centrului, ce cuprinde un ansamblu de reguli și comportamente obligatorii pentru activitatea acestora. Totodată, potrivit Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, aprobarea proiectului de act normativ este esențială pentru activitatea subdiviziunii de securitate internă din cadrul Centrului, a cărei misiune este monitorizarea stilului de viață al colaboratorului și nivelul de respectare a normelor de conduită statuate de codul deontologic.

### **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 -

#### pct.1

1. Codul deontologic al angajatului Centrului Național Anticorupție (în continuare - Cod) reprezintă un ansamblu de norme de conduită profesională ale funcționarului public cu statut special din cadrul Centrului Național Anticorupție (în continuare - Centru).

#### Obiecții:

Textul normei citate supra este formulat ambiguu în contextul determinării categoriei de angajați cărora li se vor aplica normele de conduită. Potrivit art.12 alin.(2) din Legea nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, termenul de angajat al Centrului se utilizează pentru tot efectivul entității, funcționari publici cu statut special, persoane cu funcții de demnitate publică, funcționari publici și personal contractual.

Totodată, la art.12 alin.(1) din Legea prenotată se menționează expres că „Colaborator al Centrului este persoana angajată în funcție prin concurs în cadrul acestuia, investită cu drepturi și obligații pentru exercitarea atribuțiilor Centrului, căreia i se acordă grad special, în modul stabilit de prezenta lege. Colaboratorul Centrului este funcționar public cu statut special”. Astfel, în scopul evitării incertitudinii în aplicarea prevederilor proiectului, se identifică necesitatea de ajustare a textului proiectului în corespundere cu prevederile Legii nr.1104/2021.

Dat fiind că termenul „angajat”, în virtutea Legii nr.1104/2002, are un înțeles mai larg, pe când noțiunea de „colaborator” este destinată expres pentru identificarea funcționarilor publici cu statut special, și ținând cont că la art.15 alin.(1) lit.b) din Legea menționată stabilește necesitatea aprobării Codului de conduită pentru angajații Centrului, se relevă necesitatea revizuirii normei proiectului prin prisma terminologiei utilizată de cadrul normativ în vigoare.

Notificăm că, Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, la art.3 alin.(4) stabilește că „Actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care: a) proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune [...]”.

#### Recomandări:

Reieșind din cele relatate supra, se recomandă substituirea sintagmei „ale funcționarului public cu statut special din cadrul” cu sintagma „ale angajaților”.

#### Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Concurența normelor de drept

#### Riscuri de corupție:

- Generale

**pct.5 subpct.3)**

3) să dea dovadă de un comportament profesionist, pentru a obține și a menține încrederea publicului în integritatea, imparțialitatea și eficacitatea instituțională și să nu răspundă provocărilor sau insultelor adresate în adresa sa în exercitarea atribuțiilor de serviciu;

**Obiecții:**

În acest caz, se propune excluderea textului „și să nu răspundă provocărilor sau insultelor adresate în adresa sa în exercitarea atribuțiilor de serviciu”, întrucât insultele și provocările adresate unui colaborator al organelor de ocrotire al normelor de drept reprezintă latura obiectivă a faptei ilicite prevăzute la art.353 *Ultragierea colaboratorului organelor de ocrotire a normelor de drept, opunerea de rezistență* din Codul contravențional, considerăm necesar de precizat modul de reacționare al colaboratorului Centrului, în sensul reglementării acțiunilor ce urmează a fi interprinse în cazul survenirii situației de fapt.

**Recomandări:**

Prin urmare, se recomandă excluderea textului menționat supra, cu includerea unui nou subpunct cu următorul text:

„17) să anunțe subdiviziunea de securitate internă, precum și organele competente, în cazul apariției provocărilor sau insultelor adresate colaboratorului în exercitarea atribuțiilor de serviciu, cu menținerea unui comportament profesionist și imparțial”.

**Factori de risc:**

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale

**pct.4 subpct. 4)**

4) independență – în activitatea sa, angajatul Centrului este liber de orice influențe, îndrumări de ordin politic, economic sau de altă natură care i-ar putea afecta imparțialitatea sau ar genera un conflict de interese și ar periclita încrederea în independența sa.

5) integritate – angajatul Centrului trebuie să aibă un comportament care să asigure onestitatea și integritatea acestuia în activitatea desfășurată;

**Obiecții:**

Cuvântul „îndrumări” nu este folosit corespunzător limbajului utilizat de Legea integrității nr.82/2017, unde la art.3 este prezentată noțiunea de „*influență necorespunzătoare*” care reprezintă imixtiune în activitatea profesională a agentului public, manifestată prin presiuni, amenințări sau rugăminți, în vederea determinării acestuia să își desfășoare activitatea profesională într-un mod anumit. Respectiv, concluzionăm că îndrumarea de ordin politic, economic sau de altă natură reprezintă un act de imixtiune în activitatea profesională a angajatului Centrului, iar termenul indicat pentru determinarea acestor acțiuni necesită a fi corelat cu limbajul utilizat de actul normativ de nivel superior, potrivit prevederilor Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Suplimentar, în sensul sporirii clarității normei prevăzute la pct.4 subpct.5) ce explică noțiunea de „integritate” se propune substituirea definiției indicate în proiect cu textul stabilit pentru noțiunea de „*integritate profesională*” din Legea integrității nr.82/2017.

**Recomandări:**

Prin urmare, la pct.4 subpct.4) se recomandă substituirea cuvântului „îndrumări” cu cuvântul „presiuni”, iar pentru explicația termenului „integritate” se propune următoarea formulare: „*angajatul Centrului are*

obligăția să își desfășoare activitatea profesională în mod etic, liber de influență necorespunzătoare și manifestări de corupție, cu respectarea interesului public, a supremației Constituției Republicii Moldova și a legii”.

**Factori de risc:**

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect
- Utilizarea neuniformă a termenilor

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 4 -

**pct.5 subpct.4), subpct.14)**

5. În exercitarea atribuțiilor de serviciu, angajatul Centrului este obligat:

4) să nu folosească poziția sa în interese particulare și să nu condiționeze recompense pentru activitatea exercitată; [...]

14) să informeze conducătorul ierarhic superior despre existența unui conflict de interese privind exercitarea atribuțiilor de serviciu, în condițiile legii;

**Obiecții:**

În scopul integrării organice a proiectului în cadrul normativ în vigoare, precum și respectării prevederilor Legii nr.100/2017 ce stabilește rigorile în elaborarea actului normativ, la art.54 alin.(1) lit.c) se statuează că „terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative [...]”. Astfel, potrivit cadrului normativ de nivel superior, Legea integrității nr.82/2017 operează cu sintagma „interese personale”.

Suplimentar, textul prevăzut la subpct.14) contrazice prevederea stabilită la art.14 alin.(2) lit.a) din Legea integrității, care menționează despre obligativitatea agentului public, în legătură cu identificarea și tratarea conflictelor de interese, să declare în scris, în termen de 3 zile, conducătorul entității publice despre conflictul de interese real apărut în cadrul activității sale profesionale.

**Recomandări:**

Prin urmare, se recomandă următoarele modificări: - la subpct.4) de substituit cuvântul „particulare” cu lexemul „personale”; - la subpct.14) se propune următoarea formulare „să informeze în scris, în termen de 3 zile, conducătorul Centrului, despre existența unui conflict de interese privind exercitarea atribuțiilor de serviciu, în condițiile legii;

**Factori de risc:**

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 5 -

**pct.12 subpct.3)**

12. În relațiile cu angajații din subordine, conducătorul subdiviziunii este obligat:

3) să examineze și să aplice cu obiectivitate criteriile de evaluare a competenței profesionale pentru personalul din subordine, în cazul în care propune sau aprobă promovări, transferuri, numiri sau eliberări din funcții, excluzând orice formă de favoritism sau discriminare pe criterii de rasă, naționalitate, vârstă, limbă, religie, opinie, apartenență politică, avere, sex, origine etnică sau socială sau orice criteriu similar;

**Obiecții:**

În corespundere cu norma prevăzută la art.16 alin. (2<sup>1</sup>) din Legea nr.1104/2002 cu privire la Centrul

Național Anticorupție „Angajatului Centrului îi este interzis: [...] c) să fie membru al unui partid politic sau să participe la colectarea de fonduri pentru activitatea acestuia, să acorde sprijin logistic candidaților la funcții de demnitate publică”. Respectiv obligația conducătorului subdiviziunii de a exclude orice formă de favoritism sau discriminare pe criterii de apartenență politică este contradictorie cu statutul de angajat al Centrului.

**Recomandări:**

Prin urmare se recomandă excluderea sintagmei „apartenență politică” din textul pct.12 subpct.3) din proiect.

**Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 6 -

**pct.14 subpct.3)**

14. În vederea respectării măsurilor de asigurare a integrității profesionale și instituționale, angajatul Centrului este obligat: [...] 3) să respingă expres orice influență necorespunzătoare și să consemneze în registrul special ținut de subdiviziunea de securitate internă încercările terților de a influența în exercitarea atribuțiilor de serviciu și să informeze în scris directorul în termen de 3 zile lucrătoare din momentul producerii influenței în cauză;

**Obiecții:**

Norma expusă supra urmează a fi completată cu procesele ce urmează a fi realizate de către angajatul Centrului supus influenței necorespunzătoare, conform rigorilor stabilite de Legea integrității nr.82/2017, unde la art.17 se prevede că agentul public supus influenței necorespunzătoare este obligat să depună un denunț, pentru agenții publici din cadrul Centrului Național Anticorupție denunțul se depune la Serviciul de Informații și Securitate, în cazul în care sursa influenței necorespunzătoare este conducătorul entității publice sau dacă, după ce a depus un denunț în modul prevăzut la art.17 lit.c), conducătorul nu-și onorează obligațiile prevăzute la art.17 alin.(2) lit.d) și e) din Legea integrității nr.82/2017.

**Recomandări:**

În consecință, se recomandă completarea normei cu privire la obligația de denunțare corespunzător prevederilor art.17 din Legea integrității nr.82/2017.

**Factori de risc:**

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 7 -

**obiecție generală**

**Obiecții:**

În vederea îmbunătățirii textului proiectului se propun următoarele modificări:

pct.4 subpct.6) - de substituit textul „exercitarea sarcinilor funcționale” cu sintagma „exercitarea atribuțiilor de serviciu”, potrivit limbajului utilizat în Legea nr.1104/2002;

pct.4 subpct.12) - definiția indicată termenului „disponibilitate” este confuz, în măsura în care se menționează despre obligativitatea colaboratorului Centrului de a interveni în orice situație în care ia cunoștință de atingerea adusă vreunora din valorile apărute de lege, indiferent de capacitatea acestuia de

a percepe situația, ceea ce pune la îndoială modalitatea de intervenție a angajatului în cazul în care acesta nu percepe situația de fapt/impactul/atingerea adusă vreuneia dintre valorile ocrotite de lege. În acest caz, se recomandă formularea inițială propusă pentru principiul „disponibilitate”, după cum urmează: „colaboratorul Centrului este obligat să intervină oricând, în timpul sau în afara serviciului, în cazul în care a luat cunoștință despre existența unei situații care aduce atingere drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor sau intereselor statului”.

pct.4 subpct.13) - definiția stabilită pentru termenul „loialitate” este formulat ambiguu, nefiind clară prezența textului „precum și interesele legitime ale cetățenilor” care nu se încadrează în conținutul logic al explicației. Astfel, se recomandă excluderea textului indicat supra.

pct.12 subpct.6) - se propune completarea normei cu lexemul „administrative” după cuvântul „actele”.

pct.14 subpct.2) - după cuvintele „cazurile de favoritism” se propune completarea cu textul „admise de colegii sau conducătorii din cadrul Centrului”, în vederea suplinirii nivelului de înțelegere a normei.

#### **Recomandări:**

Se recomandă revizuirea textului proiectului potrivit propunerilor de modificare enunțate supra.

#### **Factori de risc:**

- Altceva

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale

## **IV. Concluzia expertizei**

Proiectul de act normativ a fost elaborat în scopul aprobării Codului deontologic al angajatului Centrului Național Anticorupție, în vederea executării prevederilor Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, care stabilește obligativitatea monitorizării stilului de viață al angajatului Centrului în corespundere cu exigențele de conduită ireproșabilă stabilite în Codul de conduită al angajatului Centrului aprobat de Parlament.

Rigorile de transparență decizională statuate de Legea nr.239/2008, au fost respectate parțial, autorul a asigurat accesul părților interesate și a stabilit un termen optim pentru recepționarea recomandărilor pe marginea proiectului, însă anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie nu a fost identificat în spațiul public.

Urmare a examinării conținutului proiectului au fost identificate prevederi ce contravin cadrului normativ de nivel superior, în speță Legea integrității nr.82/2017 și Legea nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție. Prin urmare, în scopul evitării concurenței normative, precum și respectării rigorilor de elaborare a actelor normative statuate de Legea nr.100/2017, se relevă necesitatea revizuirii proiectului conform recomandărilor enunțate în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

04.04.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

*Daniela Carbu*, Inspector superior