



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. 06/2-7066 din 13.11. 2019  
La nr.02/2-05-777 din 24 octombrie 2019

**Aparatul Președintelui  
Republicii Moldova**

Prin prezenta, remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (Legea nr.134/2008; Legea 143/2012).

Anexă: conform textului – 4 (patru) file.

**Director**

**Ruslan FLOCEA**



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO19/6134 din 13.11.2019**

### **la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (Legea nr.134/2008; Legea 143/2012)**

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 Președintele Republicii Moldova, iar autor nemijlocit este Serviciul de Protecție și Pază de Stat, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-12 din Legea nr.100/2017 privind 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."

Textul proiectului și nota informativă la acesta se regăsesc publicate pentru consultare publică pe pagina web oficială a Serviciului de Protecție și Pază de Stat. Respectiv, a fost asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, condiție prevăzută de art.9 al Legii nr.239/2008 „(1) După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv pe pagina web oficială [...]”.

Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului au fost respectate parțial rigorile de asigurare a transparenței decizionale stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, iar părțile interesate au avut acces la proiectul în cauză, pentru a prezenta propuneri/recomandări asupra acestuia.

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

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop “[...] reorganizarea Serviciului de Protecție și Pază de Stat într-o instituție modernă, precum și armonizarea cadrului juridic și instituțional, a principiilor de activitate, a modului de organizare și funcționare a Serviciului de Protecție și Pază de Stat la exigențele timpului.”

Autorul a mai precizat că, “Aprobarea și punerea în aplicare a noilor prevederi legislative vor plasa la un nivel calitativ mai ridicat misiunile de protecție realizate de către Serviciul de Protecție și Pază de Stat, lichidând, totodată, imperfecțiunile și carențele din actuala legislație.”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune amendarea Legii nr.134/2008 cu privire la Serviciul de Protecție și Pază de Stat, fiind prezentată definiția clară și expresă a termenilor de acordare a protecției ex-demnitarilor Republicii Moldova, fortificarea capacităților instituționale ale Serviciului de Protecție și Pază de Stat, modificarea vârstei de încadrare în Serviciu prin micșorarea de la 21 de ani la 18 ani, excluderea termenului de “funcționar public”, ajustarea art.21 alin.(7), art.32 alin(1) lit.a) din Legea nr.134/2008 la prevederile Codului muncii, completarea cu interdicția de a desfășura de către ofițerul de protecție activitatea de cercetare și inovare etc.

De asemenea, se propune modificarea Legii nr.143/2012 privind controlul spațiului aerian, care, potrivit autorului, “[...] este necesară pentru a aduce prevederile prezentei legi în concordanță cu modificările operate la Legea nr.134/2008, care vor duce la fortificarea capacităților instituționale ale Serviciului de Protecție și Pază de Stat și vor asigura realizarea cu succes a misiunilor de protecție a demnitarilor moldoveni, cât și a celor străini care vizitează țara noastră.”.

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

Proiectul promovează interesele Serviciului de Protecție și Pază de Stat de a beneficia de un cadru normativ perfecționat, în vederea realizării cu succes a misiunilor de protecție a demnitarilor Republicii Moldova, cât și a demnitarilor străini pe timpul șederii lor în Republica Moldova, ceea ce este conform interesului public.

#### 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.

##### 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, implementarea acestora nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național.

## 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 "textului 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 100/2017. În acest sens, la pct.12 din proiect cu care se propune modificarea art.35 alin.(4) din Legea nr.134/2008 se folosesc construcții greșite.

Astfel, formularea "beneficiară de vechimea în muncă" este incorectă, or ofițerii de protecție au sau nu vechimea în muncă ce acordă dreptul la pensie, dar beneficiază de asistență medicală și de tratament sau de alte drepturi prevăzute de lege. Se recomandă substituirea în norma precitată a textului "beneficiară de vechimea în muncă" cu cuvântul "au vechimea în muncă".

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

Soluția autorului propusă la articolul 52 alineatele (1) și (1/2) vine în contradicție cu prevederile Legii nr.134/2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, conform căreia au fost operate modificări inclusiv la Legea nr.134/2008 cu privire la Serviciul de Protecție și Pază de Stat (a se vedea tabelul cu analiza detaliată a prevederilor proiectului de la 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 Serviciului de Protecție și Pază de Stat. În acest sens, art.12 din Legea nr.134/2008 a fost completat cu o serie de drepturi care vin să fortifice capacitatea instituțională a Serviciului.

## **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**

**Art.I pct.8 potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte legislative**

Art.I - Legea nr.134/2008 cu privire la Serviciul de Protecție și Pază de Stat [...], se modifică după cum urmează: [...]

8. La articolul 21, alineatul (7) se expune într-o nouă redacție:

"Ofițerii de protecție pot fi detașați, ca modalitate de modificare a raportului de serviciu, în cadrul Serviciului, în organizații internaționale și autorități ale administrației publice pentru executarea unor funcții în interesul statului, printr-un ordin al directorului, beneficiind de toate drepturile și înlesnirile prevăzute de legislație."

**Obiecții:**

Norma precitată este formulată confuz și astfel va permite interpretări abuzive la aplicare. Potrivit autorului, *"Detașarea va avea un caracter temporar și se va efectua doar cu acordul ofițerilor de protecție, în cazul necesităților stringente ale SPPS, ca urmare a schimbării situației operative."*

Astfel, raportând cele afirmate de către autor la prevederile art.21 alin.(7) din proiect, se atestă caracterul lacunar al textului propus. În acest sens, norma precitată nu oferă claritate referitor la durata detașării, posibilitatea emiterii ordinului de detașare de către o altă persoană în cazul absenței directorului. La fel, deși autorul afirmă că detașarea se va efectua doar cu acordul ofițerilor de protecție, astfel de prevederi nu se regăsesc în textul normei propuse.

Omissionea autorului de a reglementa aspectele menționate, existența cărora rezultă din prevederile Codului muncii privitor la detașarea, va crea la aplicare incertitudine referitor la mecanismul de realizare a drepturilor sale de către ofițerii de protecție și de îndeplinire a obligațiilor de către angajator, în cazul detașării.

**Recomandări:**

Reformularea normei astfel încât să fie reglementat clar existența unui acord al ofițerului de protecție privind detașarea, persoana împuternicită de a emite ordinul privind detașarea în cazul absenței directorului, termenul și condițiile de detașare.

În acest sens, drept exemplu se propune următorul cuprins:

*"Detașarea ofițerului de protecție, ca modalitate de modificare a raportului de serviciu, în cadrul Serviciului, în organizații internaționale și autorități ale administrației publice pentru executarea unor funcții în interesul statului, se efectuează printr-un ordin al directorului sau al persoanei împuternicite de către acesta, cu acordul scris la ofițerului, beneficiind de toate drepturile și înlesnirile prevăzute de legislație."*

*Detașarea ofițerului de protecție se efectuează în termenele și condițiile stabilite de legislația în vigoare."*

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

**Riscuri de corupție:**

- Generale

**Art.I pct.15 și pct.16 potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte legislative**

Art.I - Legea nr.134/2008 cu privire la Serviciul de Protecție și Pază de Stat [...], se modifică după cum urmează: [...]

15. La articolul 52 alineatul (1) după sintagma "act administrativ" se completează cu cuvântul "illegal", iar sintagma "încheierea directă sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic" se exclude.

16. La articolul 52 alineatul (1/2) după sintagma "act administrativ" se completează cu cuvântul "illegal", iar sintagma "încheierea directă sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic" se exclude.

**Obiecții:**

Soluția autorului propusă la articolul 52 alineatele (1) și (1/2) vine în contradicție cu prevederile Legii nr.134/2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, conform căreia au fost operate modificări inclusiv la Legea nr.134/2008 cu privire la Serviciul de Protecție și Pază de Stat, cuprinsul actului normativ precitat fiind expus într-o redacție nouă și conține expresia "încheierea directă sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic".

Se reține că, modificările operate într-un șir de acte legislative prin Legea nr.134/2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative au fost efectuate pentru a oferi pârghii pentru încetarea mandatului, raportului de muncă sau de serviciu, precum și de revocare/demitere și sancționare în caz de emiterre/adoptare a unui act administrativ, încheierii directe sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese.

Argumentul autorului prezentat în acest sens în nota informativă, precum că "[...] se propune excluderea sintagmei "încheierea directă sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic" deoarece vine în contradicție cu prevederile Codului civil și îngrădește drepturile persoanelor", este declarativ, neavând un suport justificativ.

Cu referire la completarea cu cuvântul "illegal", propunerea respectivă este una confuză, or conform redacție în vigoare a art.52 alin.(1) și (1/2) prin sintagma "fără soluționarea conflictului de interese real în conformitate cu prevederile legislației privind reglementarea conflictului de interese, fapt stabilit prin actul de constatare rămas definitiv" se înțelege emiterre/adoptarea unui act administrativ ilegal.

**Recomandări:**

Excluderea pct.15 și pct.16 din proiect.

**Factori de risc:**

- Lipsa sancțiunilor clare
- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

Kenny

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Serviciul de Protecție și Pază de Stat și are drept scop reorganizarea acestuia într-o instituție modernă, precum și armonizarea cadrului juridic și instituțional, a principiilor de activitate, a modului de organizare și funcționare la exigențele timpului.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publică despre inițierea elaborării proiect de decizie.

Prevederile proiectului corespund scopului declarat de către autor în nota informativă și acesta este în conformitate cu interesul public.

Cu toate acestea, proiectul conține factori și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor, iar pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

13.11.2019

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



*Xenia VAMEȘ, Inspector principal*