



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/4283 din 13.07.2017

**la proiectul de lege  
pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea securității  
statului nr.618/1995, Legea nr.619/1995 privind organele securității statului,  
Legea nr.355/2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar,  
Legea nr.134/2008 cu privire la Serviciul de Protecție și Pază de Stat )**

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 Guvernul Republicii Moldova, autor nemijlocit – 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

Cu toate acestea, atenționăm asupra faptului că prin Hotărârea Guvernului nr.316/2017 cu privire la transmiterea unui teren, Ministerul Apărării a fost obligat să formeze, prin separare, un teren independent cu suprafața de 1,5 ha din contul terenului cu suprafața de 7,123 ha, cu numărul cadastral 0100515.254, proprietate publică, situat în intravilanul mun. Chișinău, str. Vasile Lupu, nr.28 și să-l transmită Serviciului de Protecție și Pază de Stat pentru locuințe de serviciu.

La acel moment și în momentul de față, colaboratorii Serviciul de Protecție și Pază de Stat nu beneficiază de dreptul la locuință de serviciu. Legea nr.134/2008 cu privire la Serviciul de Protecție și Pază de Stat (care reprezintă cadrul normativ primar în acest sens), precum și Hotărârea Guvernului nr.914/2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de acordare a locuințelor de serviciu, nu stabilesc dreptul la locuință de serviciu în favoarea angajaților Serviciului de Protecție și Pază de Stat.

Astfel, având în vedere că Hotărârea Guvernului nr.316/2017 cu privire la transmiterea unui teren (care promovează interesele departamentale ale Serviciului de Protecție și Pază de Stat), a fost adoptată fără a exista cadrul normativ primar necesar, proiectul examinat vine să înlăture această incoerență.

## 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 în discuție a 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.”*

Autorul proiectului nu a plasat anunțul referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de hotărâre fiind omisă o etapă a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare, statuată de art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Totodată, proiectul expertizat și nota informativă la acesta au fost plasate la data de 17 mai 2017 pentru consultare publică pe pagina oficială a Serviciului de Protecție și Pază de Stat [www.spps.md](http://www.spps.md), cu respectarea termenului legal de 10 zile lucrătoare, necesar pentru ca părțile interesate să-și exprime opiniile, comentariile și recomandările asupra proiectului.

Astfel, se constată respectarea, în mare parte, a rigorilor de transparență decizională stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

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

În nota informativă autorul stabilește: „*Proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative este elaborat de către Serviciul de Protecție și Pază de Stat în vederea armonizării cadrului legislativ din domeniul protecției și pazei de stat.*

*Necesitatea modificărilor și completărilor propuse survin în temeiul executării prevederilor Art.X alineatul (2) al Legii nr.270 din 09.12.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative și Art.II alineatul (2) al Legii nr.282 din 16.12.2016 pentru modificarea Legii asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne nr.1544-XII din 23.06.1993, prin care Guvernul Republicii Moldova va prezenta Parlamentului propuneri privind punerea în concordanță a legislației în vigoare cu prevederile prezentei legi. [...]*

*Prin urmare, excluderea instituției din sistemul organelor securității statului, dar cu păstrarea tuturor competențelor caracteristice acestora, după intrarea în vigoare a Legii nr.270 din 09.12.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, a creat un șir de dificultăți în vederea aplicării actelor legislative/normative din domeniul securității statului pe segmentul procedurilor de personal.”*

Analizând prevederile proiectului deducem că acesta urmărește un scop ascuns, și anume înlăturarea incoerenței cadrului normativ (care la moment nu acordă angajaților Serviciului dreptul la locuință de serviciu) astfel ca Serviciul de Protecție și Pază de Stat și angajații acestuia să beneficieze de prevederile Hotărârii Guvernului nr.316/2017 cu privire la transmiterea unui teren.

Hotărârea nr.316/2017 cu privire la transmiterea unui teren a fost adoptată cu încălcarea prevederilor art.5 alin.(1) lit.b) și art.9 din Legea nr.317-XV din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale.

Încă la etapa expertizării proiectului hotărârii, prin Raportul de expertiză anticorupție EHG17/4075 din 19.04.2017 (se anexează la raportul de expertiză anticorupție), au fost semnalate următoarele aspecte deficitare: „[...] deși scopul reflectat în nota informativă pare a fi în interesul public, proiectul nu este de natură a exclude pe viitor aplicarea prevederilor sale în interesul unui grup de persoane, respectiv, în detrimentul interesului public, care vor intenționa să beneficieze de terenul respectiv prin construcția de spații locative și alte spații de menire socială.

Totodată, se atrage atenția că terenul este inclus deja în lista bunurilor proprietate a statului de interes național propuse parteneriatului public-privat, inclusiv a obiectivelor acestora și a partenerilor publici desemnați, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.419 din 18.06.2012 cu privire la aprobarea listei bunurilor proprietate a statului și a listei lucrărilor și serviciilor de interes public național propuse parteneriatului public-privat (obiectiv - construcția și exploatarea obiectivelor cu destinație locativă și a celor de menire socio-culturală, partener public - Ministerul Apărării).”

În aceeași ordine de idei, conform demersului Marelui Stat Major al Armatei Naționale nr.31/291 din 04 iulie 2017 remis în adresa Centrului Național Anticorupție (se anexează la raportul de expertiză anticorupție) „[...] proiectul prezentat de SPPS în cadrul ședinței Guvernului din 26.04.2017 a fost elaborat și promovat cu grave abateri de la procedura normativă prevăzută de Legea nr.317-XV din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale. Avizul prezentat de MA la proiectul menționat, în care au fost expuse multe aspecte problematice ale proiectului, atât de natură economico-financiară, cât și administrative, a fost ignorat cu desăvârșire, lipsind cca 170 de familii ale militarilor de dreptul de asigurare cu spațiu locativ potrivit Legii nr.75 din 30.04.2015, comparativ cu SPPS, care nu beneficiază de astfel de drepturi. Tabelul divergențelor la proiect conține informație neautentică prezentată de către autor. Astfel, în pofida faptului că toate autoritățile cărora le-a fost prezentat proiectul pentru examinare și aviz au înaintat obiecții esențiale la acesta, în Tabelul divergențelor s-a menționat faptul că acestea au fost acceptate și luate în considerație, însă în realitate, acestea nu au fost luate în considerație.”

Proiectul hotărârii de Guvern cu privire la transmiterea unui teren a fost pusă pe ordinea de zi a ședinței Guvernului din data de 26.04.2017, ca chestiune suplimentară (nr.37), astfel că Centrul Național Anticorupție nu a avut ocazia să se pronunțe împotriva adoptării acestuia.

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

Proiectul promovează interesele instituționale ale Serviciului de Protecție și Pază de Stat și ale angajaților acestuia de a face parte din sistemul organelor securității statului și de a beneficia de reglementări caracteristice organelor securității statului, precum și de asigurare cu spațiu locativ de serviciu.

## 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.”*

Nota informativă stabilește cauzele care au condiționat elaborarea proiectului, finalitățile urmărite, principalele prevederi ale proiectului cu evidențierea elementelor noi aduse în legislația națională în conformitate cu prevederile art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

Astfel, se constată că argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării și promovării proiectului.

I.5.2. Argumentarea economico-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”*.

Nota informativă stabilește: „*Modificarea propusă de completare a anexei 7 al Legii nr.355-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, în compartimentul IV după cuvintele „inspector superior” cu cuvintele „specialist superior”, nu va genera cheltuieli suplimentare, deoarece grila de salarizare pentru funcția propusă este identică cu funcțiile de „ofițer superior” și „inspector superior”. Mai mult ca atât, în formula propusă vor fi optimizate cheltuielile Serviciului la capitolul salarizare a personalului.*

*Cu referire la acordarea dreptului de asigurare cu spațiu locativ de serviciu al ofițerilor de protecție, cheltuielile vor surveni ulterior la elaborarea actelor normative ale Guvernului, conform Art.V din proiect”.*

Deși autorul stabilește că pentru prima etapă de implementarea a prevederilor proiectului nu sunt necesare mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat, în urma analizei, se constată că proiectul acordă dreptul ofițerilor de protecție neasigurați cu locuință de serviciu, la compensarea cheltuielilor pentru închirierea (subînchirierea) unei locuințe în cuantumul prevăzut de contractul de închiriere (subînchiriere) a locuinței, care nu poate depăși salariul lui de funcție – ceea ce generează cheltuieli imediate pentru buget.

Recomandăm autorului completarea notei informative cu o estimare a numărului de persoane care vor beneficia de dreptul la compensarea cheltuielilor pentru închirierea unei locuințe, precum și a cheltuielilor suplimentare de la bugetul de stat.

## 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 care intră în conflict sau care contravin prevederilor actelor legislative sau normative în vigoare.

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

Prevederile proiectului reintroduc Serviciului de Protecție și Pază de Stat în sistemul organelor securității statului și înlătură anumite neconcordanțe ale cadrului normativ.

Totodată, proiectul acordă Serviciului de Protecție și Pază de Stat dreptul creării fondului locativ de serviciu propriu în modul stabilit de Guvern, precum și dreptul ofițerilor de protecție neasigurați cu locuință de serviciu, la compensarea cheltuielilor pentru închirierea unei locuințe.

## **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. Concluzia expertizei**

Proiectul a fost elaborat de către Serviciul de Protecție și Pază de Stat cu respectarea parțială a cerințelor de transparență stabilite de Legea nr.238/2008 privind transparența în procesul decizional.

Proiectul expertizat nu conține factori și riscuri de corupție însă urmărește un scop ascuns, și anume înlăturarea incoerenței cadrului normativ existent, astfel încât Serviciul de Protecție și Pază de Stat și angajații acestuia să beneficieze de efectele Hotărârii Guvernului nr.316/2017 cu privire la transmiterea unui teren (Hotărâre adoptată cu încălcarea prevederilor art.5 alin.(1) lit.b) și art.9 din Legea nr.317-XV din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale).

13 iulie 2017

Experți ai Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
Roman Starașciuc, șef de secție

