



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



*Pr. 496/04.12.2020*  
*CSM*

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

Nr. 06/2-8186 din 22.12. 2020

La nr. 496 din 04.12.2020

## Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 273/1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte.

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

Director

*R. Flocea*

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	<i>2938</i>	
" <i>24</i> "	<i>12</i>	<i>2020</i>
Ora		





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

Nr. ELO20/7043 din 22.12.2020

### **la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 273/1994 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.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 un deputat din Parlamentul Republicii Moldova, ceea ce corespunde art.102 din Constituție.

Categoria actului normativ propus este o lege organică, ceea ce corespunde art.102 din Constituție, 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."*

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 pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova la data de 04.12.2020, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului. Totodată, proiectul a fost remis spre efectuarea expertizei anticorupție la 08.12.2020, respectiv nu a fost asigurat termenul de 10 zile lucrătoare pentru recepționarea propunerilor și/sau obiecțiilor.

Astfel, în procesul de promovare a proiectului nu au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2/2) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

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

Deși, în nota informativă nu este stabilit expres scopul proiectului, argumentările fiind axate pe o abordare politică, totuși din analiza normelor elaborate deducem că acesta are drept scop actualizarea și reducerea numărului de categorii de persoane care vor beneficia de pașapoarte diplomatice și pașapoarte de serviciu, în conformitate cu funcțiile deținute și necesitățile obiective.

Prin urmare, cu toate că autorul nu indică expres scopul propus de proiect, considerăm că promovarea acestuia nu urmărește scopuri ascunse.

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

Proiectul promovează interesele de securitate ale Republicii Moldova, prin stabilirea unor rigori privind obținerii pașapoarte diplomatice/dé serviciu, ceea ce corespunde 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”.*

Nota informativă stabilește necesitatea elaborării proiectului, însă abordarea autorului se limitează la aspectele politice, fără a se ține cont de cerințele Legii nr.100/2017 privind actele normative. Astfel, se recomandă revizuirea datelor prezentate în nota informativă și completarea acesteia cu informații suplimentare, precum: scopul proiectului; analiza principalelor prevederi și evidențierea elementelor noi; descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene, în conformitate cu cerințele statuate la art.30 al Legii nr. 100/2017.

#### **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 argumentele expuse de autor în nota informativă, cât și din prevederile proiectului, se constată că implementarea acestora nu vor presupune cheltuieli financiare suplimentare 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, [...]"*.

În ansamblu, proiectul întrunește rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Totuși, unele texte de dispoziții sunt formulate confuz, în mod special normele care vin să reglementeze excepțiile de acordare a pașapoartelor de serviciu (a se vedea Art.1 pct.2 din proiectul de lege). Formulări ambigue permit interpretarea abuzivă a normei, ceea ce constituie un factor de coruptibilitate. Aspectele date sunt analizate în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Unele norme din proiect sunt redactate într-un mod ambiguu, încălcând rigorile de transparență în procesul de acordare a pașapoartelor de serviciu. În acest sens, atenționăm că Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003 declară transparența în administrarea publică ca fiind unul din standardele anticorupție. Astfel, art.10 din Convenția suscitată declară: „Ținând seama de necesitatea luptei împotriva corupției, fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a spori transparența administrației sale publice, inclusiv în ceea ce privește organizarea, funcționarea și procesele decizionale, dacă este cazul. Aceste măsuri pot include, în special: a) adoptarea de proceduri sau de reglementări care să permită publicului obținerea, dacă este cazul, a informațiilor asupra organizării, funcționării și proceselor decizionale de administrație publică, precum și, ținând seama de protecția vieții private și a datelor personale, asupra deciziilor și actelor juridice care îi privesc [...]".

Aspectele date sunt analizate în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Normele elaborate vizează direct activitatea Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene care va fi responsabil de eliberarea și recepționarea pașapoartelor diplomatice/de serviciu, returnate de către deținători, în condițiile legislației naționale.

## 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 -

### Art.1 pct.2 potrivit proiectului.

La articolul 3<sup>2</sup>:

Se completează cu alineatul (3) cu următorul cuprins:

(3) Cu titlu de excepție, cu aprobarea ministrului afacerilor externe și integrării europene, pot fi eliberate, pentru o perioadă scurtă, pașapoarte de serviciu altor persoane din structurile statului decât cele indicate în art.32 alin.(2), dacă acest lucru este necesar pentru reprezentarea, promovarea sau apărarea intereselor Republicii Moldova peste hotare.

### Obiecții:

Menționăm că excepția propusă este formulată într-un mod general și ambiguu, fapt ce riscă să determine apariția abuzurilor la eliberarea și monitorizarea numărului de pașapoarte de serviciu acordate. Din formularea propusă nu pot fi identificate cu exactitate categoriile de persoane care vor beneficia de pașapoartele în cauză, ministerul de resort fiind în drept să elibereze unilateral aceste pașapoarte pentru un număr nedeterminat de subiecți invocând doar excepția în cauză. Astfel, ambiguitatea normei rezidă în sintagma „*dacă acest lucru este necesar pentru reprezentarea, promovarea sau apărarea intereselor Republicii Moldova*” care este o expunere generală.

Necesitatea unei reglementări ample, în ce privește stabilirea unor excepții derivă din principiul precizie textului normativ. Astfel, conform art.6 alin.(1) din Legea nr.100/2017 „(1) La elaborarea unui act normativ se respectă următoarele principii: [...] d) oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice”.

Mai mult ca atât, norma dată riscă să afecteze transparența gestionării pașapoartelor de serviciu. În acest sens, atenționăm că Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003 declară transparența în administrarea publică ca fiind unul din standardele anticorupție. Astfel, art.10 din Convenția sus-citată declară: „Ținând seama de necesitatea luptei împotriva corupției, fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a spori transparența administrației sale publice, inclusiv în ceea ce privește organizarea, funcționarea și procesele decizionale, dacă este cazul. Aceste măsuri pot include, în special: a) adoptarea de proceduri sau de reglementări care să permită publicului obținerea, dacă este cazul, a informațiilor asupra organizării, funcționării și proceselor decizionale de administrație publică, precum și, ținând seama de protecția vieții private și a datelor personale, asupra deciziilor și actelor juridice care îi privesc [...]”.

Subsidiar, lipsa unei reglementări detaliate și limitative la capitolul eliberarea pașapoartelor de serviciu va genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate pentru aplicarea abuzivă a normelor propuse în proiect.

### Recomandări:

Recomandăm excluderea din proiect a normei sus-analizate.

<p><b>Factori de risc:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</li> <li>● Concurența normelor de drept</li> <li>● Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice</li> <li>● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive</li> <li>● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative</li> </ul>	<p><b>Riscuri de corupție:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Generale</li> <li>● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- corupere activă</li> <li>- corupere pasivă</li> </ul> </li> <li>● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- conflict de interese și/sau favoritism</li> <li>- abuz de serviciu</li> <li>- depășire a atribuțiilor de serviciu</li> </ul> </li> </ul>
---	--

- 2 -

**Art.1 pct.2 potrivit proiectului.**

La articolul 3<sup>2</sup>: [...]

alineatul (2) va avea urmatorul cuprins:

(2) Pașapoarte de serviciu se eliberează următoarelor categorii de persoane: [...] n) conducătorilor de instituții numiți de Parlament;

**Obiecții:**

Cu referire la prevederea în cauză termenul de conducători este unul general din care nu poate fi destins cu exactitate, dacă în această categorie se încadrează doar directorul/șeful instituției sau și adjuncții acestuia. Termenul de „conducători” este unul general și pentru a evita multiple interpretări, optăm pentru o reglementare mai detaliată. În opinia noastră, de pașaport de serviciu ar trebui să beneficieze, nu doar directorul/șeful instituției, dar și adjuncții acestora (reieșind din competențele atribuite adjuncților, și anume că în marea majoritate de acte normative este prevăzut expres că în lipsa conducătorului entității publice, atribuțiile acestuia sînt exercitate de către adjunct). În acest context, optăm pentru redarea exactă a subiecților beneficiari de pașapoarte de serviciu, reieșind din competențele acordate de cadrul legal în vigoare.

Subsidiar, lipsa unei reglementări detaliate și limitative la capitolul eliberarea pașapoartelor de serviciu va genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate pentru aplicarea abuzivă a normelor propuse în proiect.

**Recomandări:**

Expunerea lit.n) în următoarea redacție: „n) conducătorului de instituții și adjuncții acestuia numiți de Parlament.”

<p><b>Factori de risc:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive</li> <li>● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative</li> <li>● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</li> </ul>	<p><b>Riscuri de corupție:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Generale</li> <li>● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- abuz de serviciu</li> <li>- depășire a atribuțiilor de serviciu</li> <li>- conflict de interese și/sau favoritism</li> </ul> </li> </ul>
--	---

#### **IV. Concluzia expertizei**

Proiectul este o inițiativă legislativă a unui deputat din Parlamentul Republicii Moldova, în scopul actualizării cadrului normativ în vigoare referitor la reglementarea sistemului național de pașapoarte.

Autorul nu a respectat, în totalitate, cerințele legale privind asigurarea transparenței în procesul decizional, statuate în Legea nr.239/2008.

Se recomandă completarea notei informative cu date suplimentare, conform cerințelor art.30 din Legea nr.100/2017 (pentru detalii a se vedea capitolul: I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă, din prezentul raport de expertiză anticorupție).

În proiect au fost identificate norme confuze, în ceea ce privește evidența strictă a persoanelor beneficiare de pașapoarte de serviciu și stabilirea unei excepții de la regula generală, formulate în mod ambiguu.

Prin urmare, este necesară o evaluare a prevederilor proiectului prin prisma obiecțiilor și recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

22.12.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Cristina DIACENCO , Inspector principal*