



**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. DC/2-3801 din 03.07 2020

La nr. DC/1/401/_5608 din 25.06.2020

**Ministerul Afacerilor Externe și
Integrării Europene**

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

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

Director

Ruslan FLOCEA



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6619 din 02.07.2020

la proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea 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 Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, 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. 6-12 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."*

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.(2²) al aceleași 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”.

Cu referire la proiectul hotărârii de Guvern, autorul a respectat etapele asigurării transparenței decizionale. Astfel, normele propuse au fost plasate pentru consultare publică pe pagina web a Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene la data de 11.06.2020, fiind respectat termenul de 10 zile pentru prezentarea recomandărilor pe marginea proiectului, de către părțile interesate.

Astfel, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina oficială web indicată supra, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența decizională a fost asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În cadrul notei informative autorul stabilește că: „Proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.273–XIII din 9 noiembrie 1994 [...] a fost elaborat de către Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (în continuare MAEIE), în vederea actualizării legislației în acest domeniu la noile realități social – obiective, precum și actualizării listei persoanelor care, în virtutea postului deținut sau specificului funcțiilor pe care le exercită, întreprind multiple deplasări de serviciu peste hotarele RM. Totodată, proiectul se impune, prin prisma necesității de a înlătura ambiguitățile din Legea nr. 273/1994, în ceea ce privește asigurarea cu pașaport diplomatic sau de serviciu a funcționarilor publici de rang înalt.”

Analizând prevederile propuse se constată că acestea servesc scopul declarat de către autor în nota informativă.

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

Proiectul promovează interesele de securitate ale Republicii Moldova, prin stabilirea unor rigori privind obținerea, utilizării și pierderii dreptului de a deține pașapoarte diplomatice/de serviciu, ceea ce corespunde interesului public.

Totodată, prevederile care stabilesc dreptul Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene sde a libera pașapoarte diplomatice/de serviciu altor persoane decât cele indicate expres în Legea nr. 273/1994, cu condiția că „*acest lucru este necesar pentru reprezentarea, promovarea sau apărarea intereselor Republicii Moldova*”, comportă un caracter ambiguu, fiind dificil identificarea și stabilirea clară a subiecților deținători de pașapoarte diplomatice/de serviciu. Analizând per ansamblu, prevederile Legii nr.273/1994 (în speță art.3/1 și 3/2) se atestă că enumerarea persoanelor care pot deține pașapoartele sus-vizate sunt strict determinate/indicate, fiind enumerate funcțiile acestora. Însă, stabilirea unei excepții prin care nu pot fi identificate exact persoanele care vor beneficia de pașapoarte diplomatice/de serviciu prezintă un risc de corupție, iar în rezultat întregul proces de acordare a acestor categorii de pașapoarte riscă să fie lovit de „obscuritate”. Prin urmare, se recomandă identificarea unui mecanism care ar garanta transparența acordării pașapoartelor diplomatice/de serviciu.

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

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. La fel, în notă sunt analizate principalele prevederi și condițiile care au impus elaborarea proiectului, în conformitate cu cerințele statuate la art.30 al Legii nr.100/2017 privind actele normative.

Totodată, asupra unor propuneri din proiect autorul nu a adus argumente concludente și viabile, în special ne referim la normele care prevăd dreptul de a deține pașapoarte diplomatice de către angajații Serviciului de Protecție și Pază de Stat. În acest sens, se recomandă completarea notei informative cu date/informații suplimentare care ar argumenta necesitatea deținerii anume a pașapoartelor diplomatice de către subiecții sus-citați.

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 acestuia presupune cheltuieli financiare și potrivit notei acestea vor fi acoperite din contul surselor financiare alocate Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene în scopul editării blanchetelor de pașapoarte diplomatice și de serviciu.

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 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 diplomatice/de serviciu (a se vedea Art.I pct.1 și pct.2 din proiectul de lege).

Formulări ambigui 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

În proiectul de lege au fost stabilite careva incoerențe legislative, în special ce vizează acordarea pașapoartelor diplomatice pentru ofițerii de protecție al Serviciului de Protecție și Pază de Stat care asigură protecția persoanelor beneficiare ale protecției de stat în cadrul deplasărilor peste hotarele țării.

Totodată, unele norme din proiect sunt redactate într-un mod ambiguu ne fiind respectate rigorile de transparență în procesul de acordare a pașapoartelor diplomatice și 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 [...]”*.

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

Art.1 pct.1 potrivit proiectului.

Articolul I. – Legea privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte nr.273/1994 [...] se modifică după cum urmează:

La articolul 3/1 : [...] se completează cu literele z/5) – z/6) cu următorul cuprins: [...]

„z/6) ofițerul de protecție al Serviciului de Protecție și Pază de Stat care asigură protecția persoanelor beneficiare ale protecției de stat în cadrul deplasărilor peste hotarele țării”

Obiecții:

Prin norma dată se propune includere ofițerilor de protecție al Serviciului de Protecție și Pază de Stat în lista subiecților care au dreptul de a deține pașapoarte diplomatice. În acest sens, nu negăm competența Serviciului de Protecție și Pază de Stat de a delega ofițerii de protecție în misiuni de protecție a persoanei beneficiare de protecție de stat, conform art.31 din Legea nr.134/2008 cu privire la Serviciul de Protecție și Pază de Stat, totuși acordarea unui pașaport diplomatic pentru aceste categorii de subiecți este neargumentată, reieșind din statutul ofițerilor de protecție și din scopul primordial al unui pașaport diplomatic (art.3/1 din Legea nr.273/1994 „*îndeplinirea unor misiuni diplomatice și consulare sau altor funcții oficiale peste hotare în interesul statului*”). Într-o altă ordine de idei statuăm că din norma propusă nu poate fi stabilit cu exactitate numărul total de pașapoarte diplomatice care vor fi acordate beneficiarilor indicați la lit.z/6 din proiect.

Totodată, nota informativă nu a adus careva argumente viabile și concludente din care să reiese stricta necesitate de eliberare a pașapoartelor diplomatice pentru angajații Serviciului de Protecție și Pază de Stat. Astfel, lărgind numărul pașapoartelor diplomatice eliberate (fără o argumentare completă și obiectivă din aspectul necesității stringente de deținere anume a pașapoartelor diplomatice), riscă să determine utilizarea abuzivă a acestui tip de pașaport.

Prin urmare, în lipsa unor argumente viabile și concludente asupra necesității deținerii pașapoartelor diplomatice de către angajații Serviciului de Protecție și Pază de Stat și a unei reglementări detaliate a numărului de beneficiari ai pașapoartelor diplomatice considerăm această prevedere neargumentată.

Recomandări:

Recomandăm excluderea literii z/6 din textul proiectului.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

Art.1 pct.1 și pct.2 potrivit proiectului.

Articolul 1. – Legea privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte nr.273/1994 [...] se modifică după cum urmează:

1. La articolul 3/1 : [...] Se completează cu alineatul (3) cu următorul cuprins: „(3) Cu titlu de excepție, cu aprobarea Ministrului Afacerilor Externe și Integrării Europene pot fi eliberate pașapoarte diplomatice altor persoane decât cele indicate la articolul 3/1 alineatul (2), dacă acest lucru este necesar pentru reprezentarea, promovarea sau apărarea intereselor Republicii Moldova.”

2. La articolul 3/2 : [...] se completează cu alineatul (3) cu următorul cuprins: „(3) Cu titlu de excepție, cu aprobarea Ministrului Afacerilor Externe și Integrării Europene pot fi eliberate pașapoarte de serviciu altor persoane decât cele indicate la articolul 3² alineatul (2), dacă acest lucru este necesar pentru reprezentarea, promovarea sau apărarea intereselor Republicii Moldova.”

Obiecții:

Menționăm că excepțiile propuse sunt formulate într-un mod general și ambiguu, fapt ce riscă să determine apariția abuzurilor la eliberarea și monitorizarea numărului de pașapoarte diplomatice/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 comportă un caracter general.

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 diplomatice/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 diplomatice/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 normelor propuse la art.3/1 alin.(3) și 3/2 alin.(3).

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă

- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de lege este elaborat de către Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene în scopul îmbunătățirii cadrului normativ în vigoare privind sistemul național de pașapoarte prin stabilirea unor rigori la obținerea, utilizarea și pierderea dreptului de a deține pașapoarte diplomatice/de serviciu.

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

Prevederile proiectului corespund scopului declarat de către autor în nota de argumentare. Totodată, nota informativă necesită a fi completată cu argumente suplimentare obiective, viabile și concludente privind necesitatea acordării pașapoartelor diplomatice pentru angajații Serviciului de Protecție și Pază de Stat, stabiliți la lit.z/6 din proiect.

În normele propuse au fost identificați mai mulți factori de risc printre care:

- prezența unor norme confuze în ceea ce privește evidența strictă a persoanelor beneficiare de pașapoarte diplomatice/de serviciu,
- prezența unor 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.

02.07.2020

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

C. Diacenco