

Pr. 63/10.03.23  
CSN



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2/5349 din 31.03.2023

La nr. 63 din 10.03.2023

## Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.212/2004, Legea nr.10/2009, Legea nr.271/1994 și Legea nr.345/2003).

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

**Director**

Digitally signed by Rusu Iulian  
Date: 2023.03.31 18:54:26 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



**Iulian RUSU**

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>767</u>		
"03"	<u>04</u>	20 <u>23</u>
Ora _____		





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO23/8630 din 30.03.2023**

### **la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 212/2004, Legea nr.10/2009, Legea nr.271/1994 și Legea nr.345/2003)**

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 Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, 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 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 supus expertizei anticorupție a fost plasat pe pagina web a Parlamentului la 10 martie 2023, fiind asigurat accesul părților interesate la materialele proiectului, pentru a putea lua cunoștință și a prezenta sau expedia recomandări.

Spre efectuarea expertizei anticorupție, proiectul a fost transmis la 13 martie 2023. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2<sup>2</sup>) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

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

În nota informativă autorii au menționat că proiectul are drept scop perfecționarea cadrului normativ întru remediarea curenților legislative cu privire la gestionarea eficientă a stărilor de urgență, de asediu și de război și lichidării deficiențelor de aplicare a măsurilor la nivel instituțional pe durata stării de urgență, de asediu și de război.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea prevederilor Legii nr.212/2004, în vederea executării adresei nr.PCC-01/47a din 23 iunie 2020 și a Hotărârii Curții Constituționale nr.17 23 iunie 2020 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război și a unor prevederi din Hotărârea Parlamentului nr.55 din 17 martie 2020 privind declararea stării de urgență.

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

Prevederile proiectului promovează interesele Parlamentului în ceea ce privește stabilirea unui instrument de ordin procedural prin care să asigure un control parlamentar eficient asupra dispozițiilor emise de către Comisia pentru Situații Excepționale în perioada stării de urgență, de asediu și de război.

Prin urmare, promovarea intereselor menționate supra nu este în detrimentul interesului public în cazul în care noile reglementări vor fi realizate în corespundere cu scopul pentru care au fost elaborate.

### 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”.

În nota informativă sunt specificate: denumirea autorului, condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi, fundamentarea economico-financiară, modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare, avizarea și consultarea publică a proiectului.

Astfel, considerăm că nota informativă conține o justificare suficientă a necesității promovării proiectului de act normativ.

### **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 confirmat și de către autori 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 a fost identificată o formulă lingvistică ambiguă care la aplicare poate admite interpretări abuzive. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

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

În textul proiectului au fost identificate norme conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea:

- ) Parlamentului;
  - ) Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova;
  - ) Guvernului;
  - ) Ministerului Apărării;
  - ) Ministerului Afacerilor Interne;
  - ) Inspectoratului General pentru Situații de Urgență;
  - ) Serviciului de Informație și Securitate;
  - ) instanțelor judecătorești;
  - ) organelor de urmărire penală,
- în perioada declarării stării de urgență, de asediu sau de război.

## 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 -

**La art.I pct.11 din proiect prin care se completează art.20 din Legea nr.212/2004 cu alin.(2) „(2) Dispozițiile și ordinele organelor competente prin care se dispun măsurile prevăzute la alin.(1) lit.g), i<sup>1</sup>) și j<sup>1</sup>), se comunică fără întârziere Parlamentului, care urmează să se întrunească în ședință și să le examineze într-un termen de 5 zile. Dacă actele respective nu sunt prezentate Parlamentului sau dacă Parlamentul nu le aprobă în termenul stabilit acestea își pierd puterea juridică retroactiv.”**

### Obiecții:

„Aprobarea” de către Parlament a actelor normative ale organelor competente, care fac parte din puterea executivă, în speță a dispozițiilor și ordinelor organelor competente prin care se dispun măsurile prevăzute la art.20 alin.(1) lit.g), i<sup>1</sup>) și j<sup>1</sup>), cu care se completează Legea nr.212/2004 este o procedură distinctă de procedura legislativă obișnuită de adoptare a actelor normative, în temeiul art. 60 din Constituția Republicii Moldova.

Prin urmare, aplicarea acesteia în lipsa unui mecanism clar definit și echilibrat creează premise pentru multiple interpretări.

De asemenea, nu dispune de suficientă claritate și textul „fără întârziere”, ceea ce poate crea dificultăți la identificarea expresă a termenului în care dispozițiile și ordinele organelor competente trebuie se comunică Parlamentului spre aprobare. Ori, comunicarea presupune aducerea la cunoștință, care nu implică neapărat și obligația adoptării unei decizii, din partea Parlamentului, în privința informației transmise. Astfel, există riscul interpretării arbitrare a termenului în cauză de fiecare organ competent în parte care emite dispoziții și ordine executorii, precum și a actelor care se vor comunica Parlamentului.

Suplimentar, este vag și momentul de la care încep să curgă cele 5 zile în care Parlamentul urmează să aprobe dispozițiile și ordinele organelor competente. Teoretic, orice termen prevăzut pentru examinarea materialelor se calculează din data recepționării acestora de către entitatea publică. În practică, însă, pot apărea interpretări variate la acest aspect, ceea ce determină necesitatea asigurării unei suficiente clarități a normei.

Totodată, atragem atenția autorilor că termenul prevăzut pentru examinarea actelor normative ale organelor competente urmează să fi unul rezonabil și real, care să permită examinarea completă și detaliată a acestora. Deoarece stabilirea unor termene prea mici de acțiune, iar măsurile necesare a fi realizate presupun un grad de complexitate sau necesită perioade mai îndelungate pentru a fi desfășurate toate procedurile administrative, duc inevitabil la încălcarea lor, iar ulterior la birocratizarea procedurilor, la prioritizarea discreționară a actelor primite.

### Recomandări:

Analiza suplimentară a mecanismului propus de asigurare a exercitării controlului efectiv de către Parlament asupra dispozițiilor și ordinelor organelor competente prin care se dispun măsurile prevăzute la art.20 alin. (1) lit. g),i<sup>1</sup>) și j<sup>1</sup>), prin reglementarea clară a procedurii de comunicare Parlamentului, a termenului de

examinare a actelor respective, precum și a procedurii *de aprobare* de către Parlament.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 2 -

**La art.I pct.11 din proiect prin care se completează art.20 din Legea nr.212/2004 cu alin.(3)**  
*„(3) După expirarea perioadei pentru care a fost declarată starea de urgență, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova prezintă în plenul Parlamentului un raport.”*

**Obiecții:**

Norma nu prevede posibilitatea Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova de a interveni în plenul Parlamentului cu solicitarea ridicării stării de urgență și, respectiv, prezentarea raportului, ceea ce poate avea drept consecință menținerea nejustificată a stării de urgență până la expirarea perioadei pentru care aceasta a fost declarată.

La capitolul ridicării stării de urgență, art.16 alin.(2) din Legea nr.212/2004 stabilește că: *„în cazul în care situația care a condus la declararea stării de urgență sau de asediu a fost înlăturată înainte de expirarea termenului stabilit, Parlamentul adoptă hotărârea cu privire la ridicarea stării respective”*. Însă, nu este clar dacă Parlamentul adoptă hotărârea cu privire la ridicarea stării de urgență sau de asediu din proprie inițiativă sau la solicitarea altor factori de decizie.

Completarea normei analizate cu dreptul Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova de a interveni în plenul Parlamentului cu solicitarea ridicării stării de urgență este justificată și în contextul abrogării alin.(2) de la art.18 din Legea nr.212/2004, potrivit căruia, în funcție de evoluția situației, Președintele Republicii Moldova sau Guvernul poate solicita Parlamentului inclusiv reducerea duratei stării de urgență sau restrângerea ariei de acțiune a acesteia.

**Recomandări:**

*Completarea prevederii, după textul „starea de urgență”, cu textul „precum și în cazul în care situația care a condus la declararea stării de urgență sau de asediu a fost înlăturată înainte de expirarea termenului stabilit.”.*

**Factori de risc:**

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:  
- abuz de serviciu

**La art.I pct.11 din proiect prin care se completează art.20 din Legea nr.212/2004 cu alin.(5)**  
*„(5) În funcție de constatările formulate asupra evoluției situației, Parlamentul va decide asupra prelungirii duratei stării de urgență, precum și asupra extinderii sau restrângerii ariei de acțiune a acesteia pe perioada pentru care a fost prelungită.”*

**Obiecții:**

Prevederea nu stabilește elementar dreptul Parlamentului de a adopta hotărârea de ridicare a stării de urgență, creând premise pentru continuarea acesteia pentru o perioadă de timp nedeterminată.

Articolul 16 din Legea nr.212/2004 reglementează două situații în care poate avea loc ridicarea stării de urgență, de asediu sau de război:

- ) la data stabilită în hotărârea privind declararea sau prelungirea acesteia;
- ) dacă situația care a condus la declararea stării de urgență sau de asediu a fost înlăturată înainte de expirarea termenului stabilit.

În același timp, potrivit normei analizate, în funcție de constatările formulate în raportul Comisiei pentru Situații Excepționale asupra evoluției situației, Parlamentul decide doar asupra:

- a) prelungirii duratei stării de urgență;
- b) extinderii sau restrângerii ariei de acțiune a acesteia pe perioada pentru care a fost prelungită.

Prin urmare, odată instituită starea de urgență, potrivit noilor reglementări, Republica Moldova riscă să intre într-un cerc vicios, din care soluționarea ridicării stării de urgență va fi dificil de realizat, cu consecințele negative corespunzătoare pentru mai multe domenii ale orânduirii sociale.

**Recomandări:**

*Completarea prevederii, după textul „va decide asupra”, cu textul „ridicării”.*

**Factori de risc:**

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - abuz de serviciu

**Ca obiecție generală**

**Obiecții:**

Modificările efectuate la art.9 alin.(1) din Legea nr.212/2004, în ceea ce privește obligativitatea publicării în Monitorul Oficial a dispozițiilor și ordinelor executorii emise de organele competente în exercitarea atribuțiilor ce le revin pe durata stării de urgență, de asediu sau de război, creează un conflict cu prevederea de la art.22 alin.(2) din legea prenotată.

Astfel, dacă potrivit noii redacții a art.9 se instituie obligativitatea publicării dispozițiilor și ordinelor executorii emise de organele competente în Monitorul Oficial, atunci art.22 alin.(2) limitează obligativitatea publicării dispozițiilor Comisiei pentru Situații Excepționale doar pe pagina web oficială a Guvernului.

Conflictul de norme constituie un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și creează premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „convenabile” care se va aplica într-o situație concretă.

<b>Recomandări:</b> <i>Redactarea normei analizate în corelare cu pct.6 din proiect prin care se modifică norma de la art.9 alin.(1) din Legea nr.212/2004.</i>	
<b>Factori de risc:</b> ● Concurența normelor de drept	<b>Riscuri de corupție:</b> ● Generale

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea unor acte normative (Legile nr.212/2004, nr.10/2009, nr.271/1994 și nr.345/2003) este promovat de către un grup de deputați în Parlament, în scopul perfecționării cadrului normativ întru remedierea curențelor legislative cu privire la gestionarea eficientă a stărilor de urgență, de asediu și de război și lichidării deficiențelor de aplicare a măsurilor la nivel instituțional pe durata stării de urgență, de asediu și de război.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional și proiectul corespunde normelor de tehnică legislativă.

Proiectul corespunde interesului public general, deoarece va contribui la stabilirea unui instrument de ordin procedural prin care să se asigure un control parlamentar eficient asupra dispozițiilor emise de către Comisia pentru Situații Excepționale în perioada stării de urgență, de asediu și de război.

În normele proiectului supus expertizei anticorupție au fost identificați următorii factori de corupție:

- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;
- concurența normelor de drept;
- lacună în drept;
- lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative.

În scopul preîntâmpinării apariției manifestărilor de corupție la aplicarea în practică a prevederilor proiectului, considerăm oportună redactarea acestuia în contextul obiecțiilor și recomandărilor din prezentul raport de expertiză anticorupție.

30.03.2023

Digitally signed by Gheorghita Vadim  
Date: 2023.03.31 15:29:47 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Vadim Gheorghita, Inspector principal*

