

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 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-6488 din 07.11.2022

La nr. 384 din 21.10.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.134/2008, Legea nr.1111/1997, Legea nr.39/1994 și Legea nr.269/2008).

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

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>2685</u>		
" <u>08</u> "	<u>11</u>	<u>2022</u>
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8305 din 04.11.2022

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 134/2008, Legea nr.1111/1997, Legea nr.39/1994 și Legea nr.269/2008)

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 a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate. Totuși, nu a fost respectată norma prevăzută la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008, care prevede publicarea anunțului cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie.

Prin urmare, deși rigorile de transparență decizională au fost respectate fragmentar, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative „Prezentul proiect de lege a fost elaborat având drept scop reorganizarea Serviciului într-o instituție modernă, precum și armonizarea cadrului juridic și instituțional, a principiilor de activitate, inclusiv a modului de organizare și funcționare în conformitate cu exigențele timpului.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea unor acte normative, după cum urmează:

- Legea nr.134/2008 cu privire la Serviciul de Protecție și Pază de Stat, în scopul extinderii competențelor Serviciului de Protecție și Pază de Stat în domeniul protecției demnitarilor de stat și asigurarea pazei sediilor de lucru și a reședințelor acestora.

- Legea nr.1111/1997 privind asigurarea activității Președintelui Republicii Moldova și Legea nr. 39/1994 despre statutul deputatului în Parlament, prin excluderea sarcinii de asigurare a securității foștilor Președinți ai Republicii Moldova și foștilor Președinți de Parlament.

- Legea nr.143/2012 privind controlul spațiului aerian, prin includerea competențelor Serviciului de Protecție și Pază de Stat de a aviza, în mod obligatoriu, utilizarea spațiului aerian al Republicii Moldova pentru aeronavele civile moldovenești și străine care execută zboruri de aerofotografiere și filmare la sediile de lucru, reședințele, precum și la locațiile unde se desfășoară misiuni de protecție.

- Legea nr.269/2008 privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf), prin completarea listei persoanelor care se supun testării în momentul angajării sau pe perioada activității desfășurate în cadrul Serviciului de Protecție și Pază de Stat.

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

Prevederile proiectului promovează interesul Serviciului de Protecție și Pază de Stat, prin fortificarea capacităților funcționale ale entității publice în domeniul asigurării protecției demnitarilor Republicii Moldova, a demnitarilor străini pe timpul șederii lor în Republica Moldova, a membrilor lor de familie, precum și în asigurarea pazei sediilor de lucru și a reședințelor acestora. Prin urmare, se relevă că prevederile proiectului sunt conforme 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 a fost elaborată în corespundere cu prevederile art.30 din Legea nr.100/2017, fiind detaliat prezentate principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi, precum și stipularea condițiilor care au impus elaborarea proiectului de decizie. Prin urmare, se constată că argumentele invocate în nota informativă justifică suficient necesitatea promovării proiectului de decizie.

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*”.

Potrivit notei informative, autorul enunță că „*Promovarea proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative, nu necesită cheltuieli 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, [...]”.

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017. Cu toate acestea, în conținutul proiectului au fost identificate norme formulate ambiguu și utilizarea neuniformă a acestora în ce privește determinarea termenului de solicitare a refuzului pentru protecția și/sau paza acordată, precum și reglementarea procedurii de transfer la o altă funcție în cadrul entității publice. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare. În acest caz, enunțăm conflictele normative identificate în proiect, în ce privește norma stipulată la pct.29 din proiect cu prevederile Codului Muncii nr.154/2003, privind reglementarea procedurii de transfer la o altă muncă în cadrul Serviciului, precum și norma de la pct.30 din proiect cu prevederile Legii nr.158/2008, prin stabilirea domeniilor compatibile cu statutul de funcționar public cu statut special, care nu se regăsesc în Legea nr.158/2008. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea ofițerilor de protecție din cadrul Serviciului de Protecție și Pază de Stat, prin lărgirea competențelor în ce privește domeniul de asigurare a protecției demnitarilor Republicii Moldova, a demnitarilor străini pe timpul șederii lor în Republica

Moldova, a membrilor lor de familie, precum și în asigurarea pazei sediilor de lucru și a reședințelor acestora.

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.9 din proiect La articolul 6, alineatul (6) va avea următorul cuprins: „(6) Persoanele menționate la alin.(1) pot refuza pe un termen de pînă la 30 zile calendaristice protecția și/sau paza acordată, informând în scris despre refuz directorul Serviciului, cu excepția timpului pentru care a fost declarată stare de urgență, de asediu sau de război sau în cazul existenței unei stări de pericol, sau dacă există informații despre organizarea de acțiuni prin care s-ar atenta la viața, integritatea fizică, libertatea de acțiune și sănătatea lor. Persoanele menționate la alin.(2), alin.(3) și alin.(5) pot refuza pe un termen de pînă la 30 zile calendaristice sau definitiv protecția și/sau paza acordată, informând în scris despre refuz directorul Serviciului.”.	
Obiecții: Termenul de 30 zile calendaristice destinat pentru refuzul protecției de stat de către demnitarilor Republicii Moldova care beneficiază de protecție de stat în temeiul Legii nr.134/2008, se consideră a fi determinat ambiguu, fiind necesară stabilirea perioadei de timp în care se acceptă refuzul demnitarilor la protecția de stat. Respectiv, se relevă că nu este clar dacă termenul de 30 de zile calendaristice pentru refuz poate fi aprobat <i>anual sau per mandat</i> al demnitarilor.	
Recomandări: Prin urmare, în scopul evitării interpretărilor eronate și aplicării neuniforme a prevederilor, se recomandă stabilirea clară a perioadei de timp în care se vor accepta cele 30 de zile de refuz a protecției de stat.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none">● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative● Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none">● Generale

pct.29 din proiect

29. Articolul 21 se completează cu alineatele (8)-(13), cu următorul cuprins:

„(8) Trecerea temporară într-o altă funcție din cadrul Serviciului de Protecție și Pază de Stat se dispune prin ordinul directorului pentru o perioadă de cel mult un an. Perioada trecerii temporare într-o altă funcție din cadrul Serviciului poate fi prelungită cu încă cel mult un an, numai cu acordul ofițerului de protecție. [...]

Obiecții:

Potrivit prevederilor Codului muncii nr.154/2003, la Capitolul III se stabilesc cazurile de modificare a contractului individual de muncă, inclusiv transferul la o altă muncă (reglementat la art.74 din actul normativ menționat). În acest sens, la art.74 alin.(2¹) se stabilește că *„Cu acordul scris al părților, în baza ordinului emis de către angajator, salariatul poate fi transferat temporar la o altă muncă din cadrul aceleiași unități, pe o perioadă de până la o lună, cu posibilitatea prelungirii acestui termen până la un an.”*

Prin urmare, se relevă că potrivit Codului muncii salariatul poate fi transferat temporar pe o perioadă de până la o lună, cu posibilitatea prelungirii acestui termen până la un an, în timp ce, în contradictoriu, în proiect se stabilește că transferul inițial poate fi dispus pentru o perioadă de un an.

Totodată, în Codul muncii pentru procedura de modificare a muncii se stabilește noțiunea de „transfer temporar”, în timp ce în proiect se operează cu termenul „trecere temporară”. Pericolul utilizării termenilor diferiți pentru determinarea aceluiași proces generează utilizarea neuniformă a termenilor și poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului.

Întrucât, Codul muncii reglementează totalitatea raporturilor individuale și colective de muncă, controlul aplicării reglementărilor din domeniul raporturilor de muncă, jurisdicția muncii, precum și alte raporturi legate nemijlocit de raporturile de muncă, se constată necesitatea de racordare a prevederilor proiectului la prevederile Codului muncii, astfel evitând crearea conflictelor normative în domeniul raporturilor de muncă.

În acest caz, potrivit rigorilor statuate de art.3 alin.(4) din Legea nr.100/2017, proiectul de act normativ *„trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care: a) proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune”*.

Recomandări:

Prin urmare, în scopul respectării principiilor de elaborare a actelor normative statuate în Legea nr. 100/2017, precum și ajustarea proiectului la prevederile Codului muncii nr.154/2003, se recomandă următoarele:

- revizuirea pct.29 din proiect prin substituirea sintagmei „trecere temporară” cu sintagma „transfer temporar”;

- modificarea pct.29 (completarea art.21 din Legea nr.134/2008 cu alin.(8)) prin substituirea textului „pentru o perioadă de cel mult un an” cu textul „pe o perioadă de până la o lună”, având dreptul ulterior de prelungire a termenului cu până la un an.

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

pct.30 din proiect

30. La articolul 23, alineatul (3), litera c), după cuvântul „didactice”, se completează cu cuvintele „, de cercetare, de inovare”.

Obiecții:

În Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158/2008, la art.4 alin.(2) stabilește aplicarea prevederilor actului normativ funcționarilor publici cu statut special, inclusiv ofițerilor de protecție, care potrivit Legii nr.134/2008 sunt funcționari publici cu statut special și funcționari de demnitate publică. Respectiv, la art.25 alin.(2) lit.c) din Legea nr.158/2008 se statuează că „*Funcționarul public nu este în drept să desfășoare alte activități remunerate: [...] c) prin contract individual de muncă sau prin alt contract cu caracter civil [...] cu excepția activităților științifice, didactice, de creație, de participare în proiecte de dezvoltare în domeniul de competență în cadrul autorității în care este angajat, de reprezentare a statului în societățile economice și de reprezentare în calitate de membru care nu activează permanent în cadrul organelor colegiale ale autorităților publice autonome.*”

Astfel, se relevă că noțiunea de „*activitate de cercetare, de inovare*” nu este prevăzută în cadrul normativ general ce reglementează statutul funcționarului public, fapt ce determină aplicarea neuniformă a actelor normative și oferă permisiunea entităților publice de a promova crearea unui cadru normativ inconsecvent.

În acest sens, potrivit art.3 alin.(4) din Legea nr.100/2017 se stabilește că „*Actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care: a) proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune.*”

Recomandări:

Reieșind din cele expuse supra, în scopul promovării unui cadru normativ congruent, sustenabil și uniform, se recomandă modificarea inițială a art.25 din Legea nr.158/2008, prin completarea normei cu domeniile de activitate „de cercetare, de inovare”, fiind astfel aplicabilă tuturor categoriilor de funcționari publici, inclusiv pentru funcționarii publici cu statut special.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de act normativ a fost elaborat în scopul modificării unor acte normative (Legea nr. 134/2008, Legea nr.1111/1997, Legea nr.143/2012, Legea nr.269/2008) în vederea consolidării capacităților funcționale ale Serviciului de Protecție și Pază de Stat în domeniul asigurării protecției demnitarilor Republicii Moldova, a demnitarilor străini pe timpul șederii lor în Republica Moldova, a membrilor lor de familie, precum și în asigurarea pazei sediilor de lucru și a reședințelor acestora.

În procesul de promovare a proiectului de decizie, rigorile de transparență decizională statuate la art. 8 lit.b) - e) din Legea nr.239/2008 au fost respectate de către autor.

În conținutul proiectului au fost identificate norme contradictorii dintre prevederile stipulate la pct.29 din proiect, în raport cu prevederile Codului Muncii nr.154/2003, privind reglementarea procedurii de transfer la o altă muncă în cadrul Serviciului, precum și norma de la pct.30 din proiect cu prevederile Legii nr.158/2008, prin stabilirea domeniilor compatibile cu statutul de funcționar public cu statut special, care nu se regăsesc în Legea nr.158/2008. Suplimentar, au fost identificate formulări ambigue și utilizarea neuniformă a termenilor, în ce privește determinarea termenului de solicitare a refuzului

•
•
pentru protecția și/sau paza acordată, precum și reglementarea procedurii de transfer la o altă muncă în cadrul Serviciului de Protecție și Pază de Stat.

Prin urmare, se recomandă revizuirea proiectului prin prisma obiecțiilor și propunerilor de modificare prezentate în prezentul raport de expertiză.

04.11.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Daniela Carbuni , Inspector superior



