



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

### asupra nivelului coruptibilității proiectului

pentru modificarea și completarea Legii privind activitatea particulară de detectiv și de pază nr. 283-XV din 04.07.2003

## I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

### 1. Evaluarea fundamentării proiectului

#### *1.1 Fundamentarea generală a proiectului*

**a. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Afacerilor Interne, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

**b. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

**c. Scopul promovării proiectului.** Proiectul de lege a fost elaborat în scopul executării poruncii Guvernului nr. 1216-13 din 17.01.2009 precum și a prevederilor art. LXXIII, alin. (1) lit. a) al Legii nr. 280-XVI din 14 decembrie 2007 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care au fost modificate și completate articolele 23-25 din Legea nr. 283-XV din 4 iulie 2003. Astfel, acesta are drept elemente de conținut Regulamentul-tip al activității de detectiv și de pază, modelul documentelor specifice necesare executării și evidenței serviciilor de pază, lista obiectivelor a căror pază nu poate fi efectuată de structurile și evidenței serviciilor de pază, regulamentul privind condițiile de pregătire, perfecționare și atestare a personalului organizațiilor particulare de pază și de acordare acestuia a certificatelor de atestare, regulamentul privind modul de acțiuni în diverse situații al personalului care exercită serviciul de gardă de corp.

**d. Suficiența argumentării.** Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea promovării proiectului. În același timp remarcăm faptul că prevederile regulamentelor propuse ca anexe la Legea nr. 283, în speță prevederile Regulamentului-tip al activității particulare de detectiv și de pază în anumite cazuri dublează prevederile propriu-zise ale Legii, preluând din ambiguitatea acestora. În opinia noastră conținutul regulamentelor sus-menționate urmează să se axeze pe specificul activității reglementate, detaliizând, astfel, prevederile generale ale Legii.

**e. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Proiectul este compatibil cu legislația comunitară și standardele internaționale în domeniu.

#### *1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului*

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare.

### *1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public*

Prevederile proiectului nu promovează și nu prejudiciază careva interese de grup sau individuale în detrimentul interesului public.

## **2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție**

Potrivit prevederilor art. 12 alin. (2), lit. e) ale Convenției ONU împotriva corupției, fiecare stat-parte ia măsuri adecvate la nivel intern pentru prevenirea conflictelor de interes prin impunerea, după caz, și pentru o perioadă rezonabilă, de restricții în exercitarea activităților profesionale de către foștii agenți publici sau la angajarea de către sectorul privat a agenților publici după demisia sau pensionarea acestora, atunci când respectivele activități și respectiva angajare sunt direct legate de funcțiile pe care acești foști agenți publici le exercitau sau le supervizau când erau în funcție. Ținem să remarcăm că aceleași aspecte se regăsesc în recomandarea a IX-a a GRECO conținută în raportul de evaluare a Republicii Moldova (ciclul II), care printre altele menționează necesitatea adoptării unei legislații corespunzătoare în ceea ce privește conflictele de interes, inclusiv privind trecerea agenților publici în sectorul privat. Aceleași aspecte se conțin și în prevederile actelor legislative naționale. Astfel, potrivit prevederilor art. 25 alin. (2), lit. c) al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, funcționarul public nu este în drept să desfășoare activități remunerate prin contract individual de muncă sau prin alt contract cu caracter civil, în cadrul societăților comerciale, cooperativelor, întreprinderilor de stat sau municipale, precum și al organizațiilor necomerciale, din sectorul public sau privat, a căror activitate este controlată, subordonată sau în anumite privințe este de competența autorității în care el este angajat. De asemenea, potrivit prevederilor art. 20 alin. (2) și alin. (3) al Legii cu privire la conflictul de interese, persoanele care dețin funcții publice nu pot să obțină beneficii neprevăzute de lege sau de contractul individual de muncă datorită funcției deținute anterior, inclusiv datorită informațiilor de serviciu obținute în exercitarea funcției respective, în special atunci când sînt în căutarea unui loc de muncă sau a altei funcții după ce nu mai dețin funcția publică, persoanele care dețin funcții publice care au încetat să-și îndeplinească obligațiile în serviciul public, iar pe parcursul ultimului an de muncă aveau atribuții directe de supraveghere sau control al unor întreprinderi, nu sînt în drept să se angajeze, timp de un an, în structurile de administrare, de revizie sau de control ale acestor întreprinderi.

Prevederile proiectului vin în contradicție cu stipulările mai sus enunțate, ignorînd caracterul imperativ al acestora. Astfel, menționarea faptului că foștii angajați atestați ai Ministerului de Interne pot în mod prioritar, fără obținerea certificatului de atestare, să se angajeze în cadrul organizațiilor particulare de detectiv și de pază, în condițiile în care Ministerul Afacerilor Interne exercită controlul activității acestor organizații, determină periodicitatea forma și conținutul darilor de seama asupra activității acestora și are un șir de alte atribuții discreționare în ce privește dispunerea încetării activității organizațiilor, este în totală discordanță cu principiile de bază ale activității într-o funcție publică, creîndu-se precondiții reale pentru promovarea de către angajații Ministerului Afacerilor Interne a intereselor personale în detrimentul intereselor sociale. Pentru evitarea acestor aspecte, este strict necesară modificarea prevederilor proiectului astfel încît acestea să fie racordate la standardele internaționale și naționale anticorupție de referință.

**Asigurarea transparenței în procesul decizional.** Proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008.

## II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

### 1. Formulări lingvistice ambigue

#### Capit. II, pct. 4, lit. f), Regulamentul-tip al activității particulare de detectiv și de pază

Termenul de "complotiști" este unul neconsacrat în legislația națională și utilizat fiind în contextul menționat conferă prevederilor un grad sporit de ambiguitate, aspect deosebit de important în condițiile în care Ministerul Afacerilor Interne exercită controlul asupra activității organizațiilor particulare de detectivi, apreciind legalitatea acțiunilor întreprinse. Astfel, utilizarea termenului în cauză, dat fiind posibilitatea interpretării sale diverse, va permite o apreciere discreționară a activității la care se face referință.

**Recomandarea: A se exclude sintagma "a complotiștilor".**

### 2. Conflicte ale normelor de drept

#### Capit. I, pct. 7, Regulamentul privind condițiile de pregătire, perfecționare și atestare a personalului organizațiilor particulare de pază și de acordare a acestuia a certificatelor de atestare

Menționarea priorității angajării în cadrul organizațiilor particulare de detectiv și de pază a persoanelor care au activat în calitate de angajați-atestați ai Ministerului Afacerilor Interne, în condițiile în care aceștia exercită controlul activității organizațiilor în cauză dispunând eventual asupra încetării activității acestora, conține un considerabil potențial coruptibil, venind în contradicție atât cu prevederile art. 20 alin. (2) și alin. (3) al Legii cu privire la conflictul de interese și art. 25 alin. (2), lit. c) al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, cât și cu stipulările Convenției ONU împotriva corupției. Toate acestea menționează necesitatea impunerii unor restricții angajaților într-o funcție publică de a se angaja ulterior în organizații private în situația în care acesta are atribuții de supraveghere și control al activității acestora. Lipsa acestor restricții în proiectul actului legislativ afectează transparența, corectitudinea și credibilitatea activității propriu zise a angajaților Ministerului Afacerilor Interne ce exercită activitatea de control al organizațiilor particulare de detectiv, creîndu-se precondiții reale pentru intervenția nejustificată în activitatea acestora și pentru promovarea intereselor particulare în detrimentul intereselor sociale.

**Recomandarea: A se modifica prevederile proiectului în vederea racordării acestora la stipulările normative naționale și internaționale nominalizate. În speță, a se trata drept condiție de inacceptare într-o organizație particulară de detectiv sau de pază activitatea anterioară în organele Ministerului Afacerilor Interne, dacă de la momentul încetării raporturilor de muncă a trecut mai puțin de un an.**

### 3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

#### Capit. II, pct. 4, lit. f), Regulamentul-tip al activității particulare de detectiv și de pază

Prevederile regulamentului referindu-se la controlul exercitat de către Ministerul Afacerilor Interne asupra organizațiilor particulare de detectiv și de pază, preiau prevederile art. 8 alin. (1), lit. h) al Legii nr. 283, ce printre altele menționează faptul că modelul și termenul de prezentare a dărilor de seama de către aceste organizații se stabilește în mod discreționar de către Ministerul Afacerilor Interne. Aceste prevederi lasă loc posibilității unei intervenții nejustificate și disproporționate în activitatea organizațiilor particulare de detectiv și de pază fapt ce se va solda cu prejudicierea intereselor acestora. Mai mult decât atât, reieșind din redacția prevederilor menționate subzistă posibilitatea ca termenii și condițiile impuse să difere în cazul diferitor categorii de persoane fizice și juridice ce practică activitate particulară de detectiv și de pază.

**Recomandarea: Considerăm necesară atât modificarea substanțială a normelor propuse spre adoptare cât și introducerea în proiect a unor propuneri de modificare a art. 8 alin. (1), lit. h), în sensul ca termenul de prezentare a dărilor de seama precum și condițiile și modelul de**

**prezentare a acestora să reiasă expres din conținutul textului de lege, inclusiv din anexele la aceasta.**

### **Capit. III, pct. 1, lit. n), Regulamentul-tip al activității particulare de detectiv și de pază**

Stabilirea discreționară de către organele Ministerului Afacerilor Interne a termenului și modalității de prezentare a informației privind activitatea în domeniul pazei particulare, în contextul celorlalte prevederi ale Legii precum și a proiectului de modificare și completare a acesteia va afecta considerabil transparența și corectitudinea controlului exercitat asupra organizațiilor particulare de detectiv și de pază, potențialul coruptibil fiind determinat în special de posibilitatea adoptării unor criterii și condiții diferite pentru exercitarea controlului în situații perfect identice.

**Recomandarea:** *A se modifica prevederile proiectului astfel încât să se indice expres în lege periodicitatea prezentării dărilor de seamă și a se include în anexă la Legea 283 un model sau eventual modele ale dărilor de seamă respective.*

#### *4. Discreții excesive ale autorităților publice*

### **Cap. IV, pct. 3 , alin. (4), alin. (5), Regulamentul-tip al activității particulare de detectiv și de pază**

Lipsa unei referințe exprese la periodicitatea propriu-zisă de atestare a personalului precum și posibilitatea oferită Ministerului Afacerilor Interne de a decide interzicerea sau nu a desfășurării activității în condițiile în care se constată incapacitatea unor membri ai personalului pentru desfășurarea acestora conferă prevederilor un înalt potențial coruptibil. Astfel, pe lângă faptul determinării discreționare a periodicității testării, subzistă posibilitatea condiționării într-un anumit fel a reprezentanților Ministerul Afacerilor Interne în sensul determinării acestora de a nu interzice desfășurarea în continuare a activității în cazul unui rezultat negativ al testării.

**Recomandarea:** *Este necesar ca periodicitatea atestării personalului să fie expres determinată de prevederile proiectului, iar incapacitatea demonstrată pentru desfășurarea activităților specifice să fie în toate cazurile temei pentru interzicerea acestor activități.*

#### *5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor*

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

#### *6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței*

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

#### *7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control*

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

#### *8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare*

Proiectul nu implică careva reponsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 47 din 03.05.2007, de către

Ghenadie Daltă  
inspector principal Secția drept public  
18 August 2009

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială [www.cccec.md](http://www.cccec.md)*