



EXPERTIZA CORUPTIBILITĂȚII ȘI VULNERABILITĂȚII

**CARTOGRAFIEREA RISCURILOR ÎN PROIECTELE
DE ACTE NORMATIVE**

2023-2025

Chișinău, 2026

Această analiză a fost elaborată de Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției (CAPC) în cadrul Proiectului „Core support to the CAPC”, cu sprijinul Suediei.

Opiniile exprimate reflectă poziția autorilor și nu reprezintă în mod neapărat punctul de vedere al finanțatorului.

CUPRINS

SUMAR EXECUTIV	5
I. INTRODUCERE.....	8
II. CADRUL METODOLOGIC ȘI INFRASTRUCTURA EXPERTIZEI	11
<i>II.1. Repere metodologice</i>	<i>11</i>
<i>II.2. Infrastructura procesului de expertiză.....</i>	<i>12</i>
III. PROFILUL PORTOFOLIULUI DE EXPERTIZE (2023–2025)	14
<i>III.1. Profilul rapoartelor din perspectiva domeniilor de expertiză.....</i>	<i>14</i>
<i>III.2. Profilul rapoartelor din perspectiva autorilor</i>	<i>16</i>
<i>III.3. Profilul rapoartelor din perspectiva tipurilor și categoriilor de acte normative.....</i>	<i>17</i>
IV. TRANSPARENȚA ȘI FUNDAMENTAREA. TENDINȚE	19
<i>IV.1. Respectarea transparenței decizionale.....</i>	<i>19</i>
<i>IV.2. Fundamentarea proiectelor actelor normative.....</i>	<i>20</i>
V. TIPOLOGIA ELEMENTELOR DE CORUPTIBILITATE ȘI VULNERABILITATE IDENTIFICATE ..	23
VI. ANALIZA IMPACTULUI ȘI EFICIENȚEI EXPERTIZEI CAPC	30
VII. CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI.....	32
ANEXE	35
Anexa nr. 1. Schemă-model a Raportului de expertiză.....	35
Anexa nr.2. Lista elementelor de coruptibilitate și vulnerabilitate	38
Anexa nr.3. Pondere, frecvența, eficiența elementelor de coruptibilitate și vulnerabilitate	39
Anexa nr.4. Studii de caz.....	41

LISTA ACRONIMELOR

CAPC	Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției
Element de coruptibilitate	Prevederea proiectului actului normativ al cărei conținut poate genera, la aplicare, acte de corupție
Element de vulnerabilitate	Prevederea proiectului actului normativ, inclusiv omisiunea, care la aplicare, pot genera sau favoriza limitarea, încălcarea sau ignorarea drepturilor omului, inclusiv a principiului egalității gender
e-Template	Șablon electronic al CAPC de redactare a rapoartelor de expertiză
Legea 100/2017	Legea privind actele normative, nr. 100/2017
Legea 82/2017	Legea integrității, nr. 82/2017
Metodologia CAPC	Metodologie pentru efectuarea expertizei coruptibilității și vulnerabilității proiectelor actelor normative, ediția 2023

Prezentul Studiu examinează coruptibilitatea și vulnerabilitatea proiectelor de acte normative supuse expertizei CAPC în perioada 2023–2025, precum și eficiența preluării recomandărilor formulate de experți în actele normative adoptate. Analiza urmărește evaluarea calității procesului de reglementare din perspectiva transparenței decizionale, fundamentării proiectelor, tipologiei elementelor de coruptibilitate și vulnerabilitate și a gradului de remediere a acestora în procesul legislativ.

Studiul se bazează pe expertizele realizate de CAPC în perioada 2023–2025, aplicând Metodologia CAPC privind expertiza coruptibilității și vulnerabilității proiectelor de acte normative (ediția 2023). În perioada de referință au fost analizate proiecte de acte normative promovate de Parlament, Guvern și alte autorități publice, fiind identificate 1.138 de elemente de coruptibilitate și vulnerabilitate, încadrate în 7 categorii de elemente, conform Metodologiei aplicate.

Eficiența expertizei a fost evaluată prin raportarea obiecțiilor formulate de experți la obiecțiile efectiv remediate în 72 de proiecte de acte normative adoptate, acestea constituind baza de calcul pentru aprecierea gradului de acceptare a recomandărilor CAPC.

Respectarea transparenței decizionale. Analiza respectării transparenței decizionale relevă deficiențe persistente și sistemice în procesul de promovare a proiectelor de acte normative. Niciunul dintre proiectele analizate nu a parcurs integral toate etapele prevăzute de cadrul normativ privind transparența decizională. Termenele legale de consultare publică au fost respectate doar în aproximativ 25% din cazuri, iar sinteza recomandărilor formulate în cadrul consultărilor a fost publicată în circa 43% dintre situațiile analizate.

În cazul inițiativelor legislative ale deputaților, respectarea cerințelor de transparență decizională a fost practic inexistentă. Aceste date indică faptul că transparența este tratată preponderent ca o obligație formală, iar consultarea publică nu funcționează ca un instrument real de îmbunătățire a proiectelor înainte de adoptare.

Fundamentarea proiectelor de acte normative. Studiul constată un nivel insuficient de fundamentare a proiectelor de acte normative, în special în ceea ce privește analiza impactului de reglementare. Notele de fundamentare sunt frecvent descriptive și incomplete, fără evaluarea alternativelor de reglementare, fără estimarea costurilor și fără analiza impactului asupra drepturilor și obligațiilor persoanelor sau asupra capacităților instituționale.

Această abordare afectează calitatea reglementărilor și contribuie la apariția unor norme irealizabile, disproporționate sau dificil de aplicat, ceea ce, ulterior, se reflectă în creșterea riscurilor de aplicare arbitrară și de tratament neuniform.

Tipologia elementelor de coruptibilitate și vulnerabilitate. Din totalul celor 1.138 de elemente identificate, cea mai mare pondere revine următoarelor categorii:

- Formularea lingvistică – 398 elemente (35%);
- Coerența normativă – 303 elemente (27%);
- Exercițarea atribuțiilor autorității publice – 221 elemente (19%).

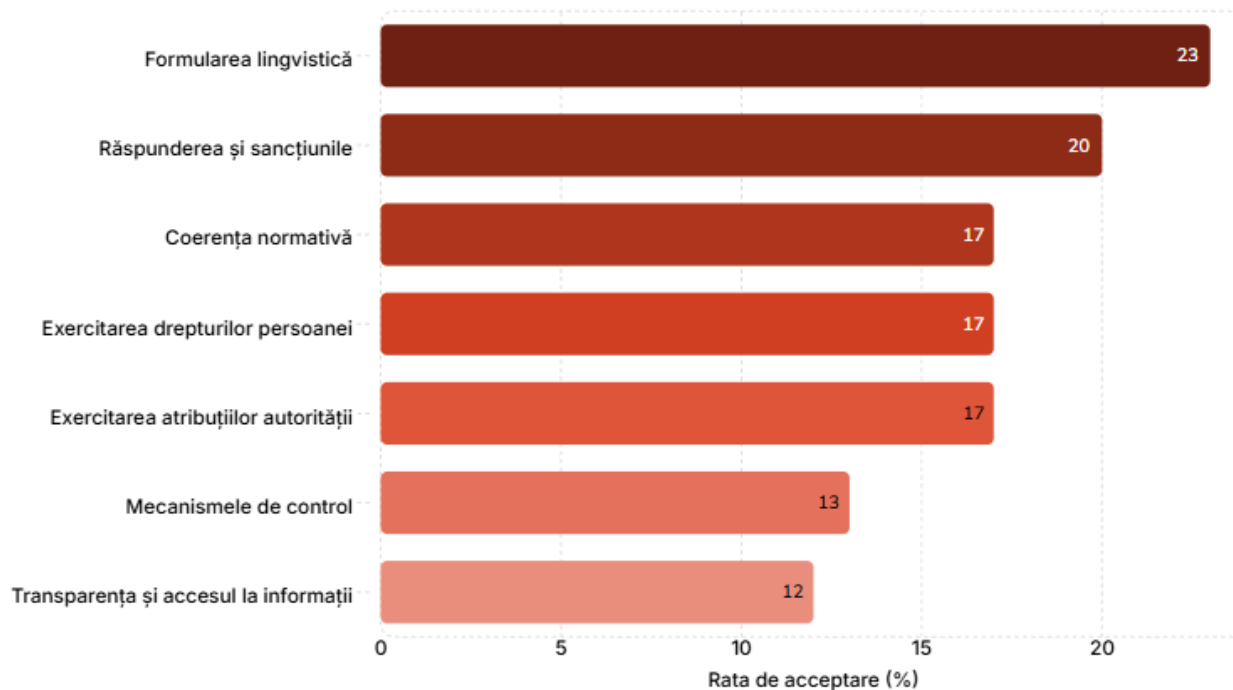
Aceste trei categorii cumulează peste 80% din totalul riscurilor identificate, confirmând caracterul structural al vulnerabilităților normative. Celelalte categorii – exercitarea drepturilor și obligațiilor persoanei (11%), transparența și accesul la informații (4%), mecanismele de control (2%) și răspunderea și sancțiunile (2%) – au o pondere numeric mai redusă, dar un impact sistemic semnificativ asupra calității reglementării și a garanțiilor juridice.

Analiza calitativă a categoriilor de elemente. Analiza detaliată a categoriilor de elemente evidențiază faptul că principalele surse de coruptibilitate sunt generate de formulări ambigue care admit interpretări abuzive, lacune de drept, conflicte de norme și atribuții formulate vag sau excesiv. Aceste deficiențe creează incertitudine juridică și extind marja de apreciere a autorităților publice. În categoria exercitării drepturilor și obligațiilor persoanei se constată existența unor prevederi care pot afecta drepturile fundamentale, norme irealizabile și sarcini disproporționate în raport cu beneficiul public. Totodată, analiza mecanismelor de control și a răspunderii juridice relevă lipsa unor garanții efective de supraveghere, contestare și sancționare, ceea ce diminuează caracterul preventiv al reglementărilor.

Impactul și eficiența expertizei CAPC. Eficiența expertizei CAPC în perioada 2023–2025 este redusă. Din totalul celor 1.138 de elemente de coruptibilitate și vulnerabilitate identificate, au fost remediate doar 213 elemente, ceea ce corespunde unei rate generale de acceptare de aproximativ 19%, cea mai scăzută înregistrată de CAPC de la lansarea exercițiului de expertiză în anul 2006.

Rata de acceptare pe categorii de elemente este relativ uniform scăzută:

- formularea lingvistică – aproximativ 23%;
- răspunderea și sancțiunile – 20%;
- coerența normativă, exercitarea drepturilor și obligațiilor persoanei și exercitarea atribuțiilor autorității publice – aproximativ 17%;
- mecanismele de control – 13%;
- transparența și accesul la informații – 12%.



Aceste date indică un caracter selectiv al remedierii: autoritățile tind să accepte mai frecvent ajustări de formă și claritate a normei, în timp ce recomandările care vizează limitarea discreției, consolidarea controlului și instituirea răspunderii juridice efective sunt preluate într-o măsură mult mai redusă.

Concluzii generale. Constatările Studiului indică existența unor vulnerabilități structurale persistente ale procesului de reglementare, care se reproduc de la o etapă la alta a ciclului legislativ. În perioada 2023–2025, aceste vulnerabilități au fost amplificate de un context legislativ caracterizat prin promovarea frecventă a proiectelor de acte normative în regim accelerat, cu un nivel redus de fundamentare.

Invocarea circumstanțelor excepționale – crize multiple, evoluții regionale și necesitatea alinierii rapide la acquis-ul Uniunii Europene – a condus, în practică, la aplicarea limitată sau formală a principiilor transparenței decizionale, consultării publice și participării societății civile, consacrate inclusiv de standardele europene de *Better Regulation*. Această dinamică explică nivelul scăzut și selectiv al preluării recomandărilor formulate de CAPC și contribuie la menținerea unui proces de reglementare vulnerabil la riscuri de coruptibilitate.

În ansamblu, Studiul confirmă că prevenirea corupției începe înainte de adoptarea legii. Eficiența expertizei CAPC nu depinde exclusiv de calitatea tehnică a obiecțiilor formulate, ci, în mod determinant, de soliditatea cadrului procedural și instituțional care guvernează procesul legislativ și de respectarea efectivă a principiilor de transparență, fundamentare și responsabilizare de către decidenții care acționează în terenul legislativ.

I. INTRODUCERE

Prezentul Studiu este elaborat de Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției (CAPC) în contextul desfășurării expertizei coruptibilității și vulnerabilității proiectelor de acte normative (în continuare – *expertiza CAPC*), ca instrument de prevenire a corupției, de anticipare și semnalare a vulnerabilităților normative care pot duce la încălcarea/omiterea/ignorarea drepturilor omului.

Expertiza coruptibilității proiectelor de acte normative reprezintă unul dintre cele mai longevive și consolidate instrumente de evaluare dezvoltate de CAPC, fiind aplicată constant începând cu anul 2006. Acest exercițiu a fost inițiat ca răspuns la deficiențele structurale ale procesului de creație legislativă și a evoluat treptat într-un mecanism sistematic de analiză a riscurilor de corupție generate de soluțiile normative. Începând cu anul 2013, CAPC a extins exercițiul de expertizare prin integrarea dimensiunii vulnerabilității proiectelor de acte normative din perspectiva respectării drepturilor omului, inclusiv a principiului egalității de gen, recunoscând interdependența dintre coruptibilitatea normelor de drept și afectarea drepturilor fundamentale în procesul de aplicare a legii.

Activitatea de expertiză desfășurată de CAPC în perioada 2006–2016 a fost evaluată în cadrul a cinci studii de evaluare a eficienței¹, ultimul dintre acestea acoperind perioada 2015–2016. Aceste studii au oferit o radiografie detaliată a tipologiilor de elemente de coruptibilitate identificate în proiectele de acte normative, precum și a deficiențelor structurale ale procesului de creație legislativă, relevând probleme persistente legate de coerența normativă, nivelul insuficient de fundamentare a soluțiilor legislative, transparența decizională limitată și aplicarea formală a analizelor de impact. Ulterior acestei perioade, schimbările normative și instituționale au determinat necesitatea reluării și recalibrării exercițiului de expertiză, într-un nou context legislativ și metodologic.

Ambele exerciții de expertiză – cel al coruptibilității și cel al vulnerabilității din perspectiva drepturilor omului – au fost dezvoltate de CAPC cu suportul mai multor donatori² în perioada 2006–2016 și s-au desfășurat în baza unor repere metodologice riguroase, adaptate cadrului normativ existent la acea etapă. Expertiza a fost realizată prin utilizarea unor șabloane electronice (e-template), care au permis ordonarea și standardizarea constatărilor experților, precum și cuantificarea și evaluarea calitativă a exercițiilor de expertiză.

În plan normativ, activitatea de expertizare a CAPC s-a desfășurat inițial în baza Legii privind actele legislative [nr.780/2001](#) și a Legii privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. [317/2003](#). Adoptarea, în anul 2017, a [Legii nr. 100](#) privind actele normative, care a abrogat actele normative anterioare și a consolidat cadrul general de elaborare și promovare a actelor normative, a determinat necesitatea revizuirii abordării metodologice aplicate de CAPC. Această necesitate a fost amplificată de evoluțiile ulterioare ale cadrului normativ și instituțional, inclusiv de intensificarea procesului de armonizare cu legislația Uniunii Europene, de consolidarea

¹https://www.capc.md/publicatii_toate/publicatii/eficienta-expertizei-coruptibilitatii-2015-2016/;

²https://www.capc.md/publicatii_toate/publicatii/expertiza-coruptibilitatii-retrospectiva-tendinte-si-perspective-studiu/;

³https://www.capc.md/publicatii_toate/publicatii/studiul-privind-eficienta-mecanismului-de-efectuare-expertizei-coruptibilitatii-anul-2012/;

⁴https://www.capc.md/publicatii_toate/publicatii/studiul-privind-eficienta-mecanismului-de-efectuare-expertizei-coruptibilitatii-anul-2011/;

⁵https://www.capc.md/publicatii_toate/publicatii/studiul-privind-eficienta-mecanismului-de-efectuare-expertizei-coruptibilitatii-proiectelor-de-acte-legislative-si-alte-acte-normative-intre-anii-2006-2009/

² Fundația Est-Europeană din Moldova, Consiliul Europei în cadrul Proiectului "MOLICO", Civil Rights Defenders, MATRA Rule of Law and Good Governance Programme from Kingdom of the Netherlands, Ambasada Suediei, Freedom House

cadrului de integritate și de accentuarea discursului public privind statul de drept și buna guvernare.

În acest context CAPC a elaborat în anul 2022 o Metodologie revizuită a expertizei coruptibilității și vulnerabilității proiectelor de acte normative, care a integrat într-un cadru unitar cele două dimensiuni ale analizei și a fost fundamentată pe prevederile [Legii nr. 100/2017](#), ale Legii integrității [nr. 82/2017](#), ale Regulamentului Parlamentului ([Legea nr. 797/1996](#)), precum și pe bunele practici existente, inclusiv [Metodologia Centrului Național Anticorupție](#) de efectuare a expertizei anticorupție. [Modificările substanțiale operate în anul 2024](#) asupra Legii nr. 100/2017 au impus o nouă ajustare a Metodologiei CAPC, pentru a asigura conformitatea acesteia cu evoluțiile recente ale cadrului normativ.

Studiul de față acoperă perioada 2023–2025 și are drept scop sintetizarea și evaluarea constatărilor formulate în rapoartele de expertiză ale CAPC în această perioadă, cu accent pe tipologiile de elemente de coruptibilitate și vulnerabilitate identificate, pe evoluțiile și deficiențele procesului normativ, precum și pe eficiența mecanismului de expertizare aplicat în baza cadrului metodologic modernizat. Abordarea adoptată este una critică și analitică, orientată spre identificarea tiparelor persistente și a deficiențelor structurale ale procesului de reglementare, dar și spre formularea unor concluzii relevante pentru îmbunătățirea calității legislației și a practicilor instituționale.



Prezentul studiu se adresează factorilor de decizie implicați în procesul de elaborare și promovare a actelor normative, instituțiilor responsabile de asigurarea conformității și transparenței procesului legislativ, precum și societății civile și publicului interesat de calitatea guvernării.

Structura studiului reflectă atât logica Metodologiei revizuite aplicate în perioada 2023–2025, cât și continuitatea cu studiile anterioare ale CAPC, fiind construită astfel încât să ofere o

analiză coerentă, comparabilă și relevantă a expertizei coruptibilității și vulnerabilității proiectelor de acte normative.

Prevenirea corupției începe înainte ca legea să fie votată. În acest sens, expertiza coruptibilității și vulnerabilității rămâne nu doar un exercițiu tehnic, ci un test al integrității procesului normativ și al capacității instituțiilor publice de a legifera în interes public.

II. CADRUL METODOLOGIC ȘI INFRASTRUCTURA EXPERTIZEI

Prezentul capitol descrie cadrul metodologic și operațional în baza căruia a fost realizată expertiza coruptibilității și vulnerabilității proiectelor de acte normative analizate în Studiu. Capitolul prezintă esența metodologiei aplicate în perioada 2023–2025, inclusiv etapele și logica de analiză, precum și infrastructura care a permis aplicarea consecventă și comparabilă a acesteia.

II.1. Reperre metodologice

Metodologia expertizei aplicată în perioada 2023–2025 pe lângă identificarea punctuală a prevederilor problematice, urmărește analiza contextului normativ și instituțional în care sunt promovate proiectele, corelarea soluțiilor legislative cu scopurile declarate, evaluarea nivelului de fundamentare și a impactului potențial al reglementărilor, precum și compatibilitatea acestora cu standardele naționale și europene.

În paralel, integrarea dimensiunii drepturilor omului permite identificarea situațiilor în care riscurile de corupție sunt interconectate cu limitarea, ignorarea sau încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale.

Din punct de vedere conceptual, expertiza se întemeiază pe premisa că actele de corupție nu apar în mod izolat, ci sunt facilitate de deficiențe structurale ale reglementărilor normative. Formulările ambigue, lacunele de drept, discreția excesivă, lipsa mecanismelor de control sau fundamentarea insuficientă a soluțiilor normative creează spații de arbitrar și favorizează promovarea intereselor private în detrimentul interesului public. În același timp, aceste deficiențe sunt adesea corelate cu vulnerabilități din perspectiva drepturilor omului, afectând exercitarea efectivă a drepturilor și libertăților fundamentale.

Așa fiind, Metodologia CAPC aplicată în perioada de referință integrează în mod unitar cele două dimensiuni ale expertizei – coruptibilitatea și vulnerabilitatea – pornind de la constatarea că riscurile de corupție și riscurile de afectare a drepturilor omului sunt interdependente. Astfel, un element de coruptibilitate identificat într-un proiect de act normativ poate genera, în același timp, o vulnerabilitate din perspectiva drepturilor fundamentale, iar omisiunile sau limitările nejustificate ale drepturilor pot crea premise pentru practici coruptibile.

Expertiza urmărește nu doar identificarea prevederilor problematice din proiectele de acte normative, ci și evaluarea calității procesului de reglementare în ansamblu. Prin expertiză se urmărește prevenirea ex-ante a corupției, îmbunătățirea calității cadrului normativ, consolidarea transparenței decizionale și oferirea de garanții suplimentare pentru respectarea drepturilor omului în procesul legislativ.

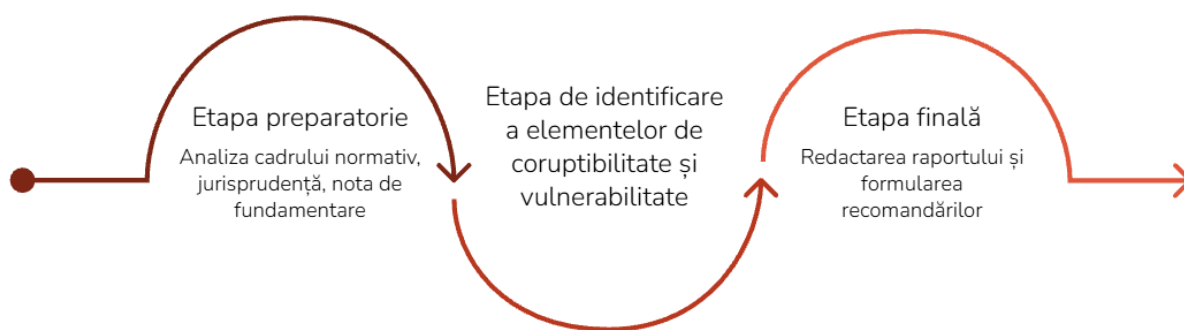
Metodologia CAPC stabilește principii clare de realizare a expertizei, printre care transparența rapoartelor, independența experților, participarea societății civile la procesul de reglementare și identificarea unui echilibru corect între interesul public și interesele private legitime. Aceste principii sunt aplicate în mod consecvent pe parcursul întregului proces de expertizare și sunt reflectate în structura și conținutul rapoartelor de expertiză ale CAPC.

Procesul de expertiză este organizat pe etape distincte și consecutive.

- **Etapa preparatorie** presupune analiza cadrului normativ existent, a documentelor de politici relevante, a jurisprudenței naționale și internaționale, precum și examinarea notei de fundamentare a proiectului de act normativ. Această etapă are un rol esențial în stabilirea contextului în care este promovat proiectul și în evaluarea oportunității și justificării soluțiilor legislative propuse;

- **Etapa de identificare a elementelor de coruptibilitate și vulnerabilitate** constă în analiza detaliată a textului proiectului de act normativ, prin raportare la categoriile de riscuri stabilite în metodologie. Acestea includ, între altele, deficiențe de coerență normativă, formulări lingvistice ambigui, lipsa sau insuficiența fundamentării financiare și a analizei impactului de reglementare, deficiențe de transparență și acces la informație, norme irealizabile, prevederi discriminatorii sau promovarea intereselor contrare interesului public. În paralel, sunt analizate potențialele vulnerabilități ale proiectului din perspectiva respectării drepturilor și libertăților fundamentale.

- **Etapa finală** constă în redactarea raportului de expertiză și formularea recomandărilor. Recomandările sunt orientate spre eliminarea sau diminuarea riscurilor identificate și sunt formulate într-un limbaj clar și aplicabil, astfel încât să poată fi integrate în procesul de revizuire a proiectelor de acte normative. Metodologia pune accent pe coerența și consecvența recomandărilor, precum și pe corelarea acestora cu scopul declarat al proiectului și cu standardele naționale și europene relevante.



II.2. Infrastructura procesului de expertiză

Aplicarea consecventă a Metodologiei descrise mai sus în perioada 2023–2025 a fost posibilă datorită unei infrastructuri consolidate a expertizei, care a asigurat continuitatea, coerența și comparabilitatea analizelor realizate. Infrastructura procesului de expertiză a actelor normative este formată din următoarele componente esențiale:

- **Lot de experți specializați**

Expertiza este realizată de experți specializați, organizați pe domenii distincte ale legislației. Selectarea și implicarea constantă a experților a permis:

- acumularea unei expertize sectoriale aprofundate;
- înțelegerea specificului riscurilor de corupție și a vulnerabilităților din diferite domenii de reglementare;
- identificarea tiparelor persistente de deficiențe normative și a disfuncționalităților structurale ale procesului de reglementare.

b) Cadru metodologic comun

Metodologia a funcționat ca o grilă analitică unitară, aplicată în mod consecvent de toți experții implicați. Aceasta a asigurat:

- uniformitatea abordării și a criteriilor de evaluare;
- comparabilitatea constatărilor între diferite proiecte și perioade;
- coerența formulării recomandărilor, fără a limita adaptarea analizei la specificul fiecărui proiect.

c) Șablon electronic de redactare a rapoartelor de expertiză (e-Template)

Un rol central în infrastructura expertizei îl are șablonul electronic de redactare a rapoartelor de expertiză, care a permis:

- standardizarea structurii rapoartelor și a logicii de prezentare a constatărilor;
- aplicarea uniformă a etapelor metodologice;
- agregarea datelor la nivel de portofoliu;
- analiza comparativă a riscurilor identificate și evaluarea impactului recomandărilor formulate.

Șablonul electronic, modelul căruia este prezentat în *Anexa nr. 1* a prezentului Studiu, a contribuit la consolidarea bazei empirice a Studiului și a creat premise pentru evaluarea eficienței expertizei din perspectiva preluării recomandărilor și a impactului asupra procesului normativ.

Capitolele următoare ale studiului valorifică acest cadru metodologic pentru a analiza portofoliul de expertize realizate în perioada 2023–2025, tipologiile de elemente identificate și impactul expertizei CAPC asupra procesului de elaborare a actelor normative.

III. PROFILUL PORTOFOLIULUI DE EXPERTIZE (2023–2025)

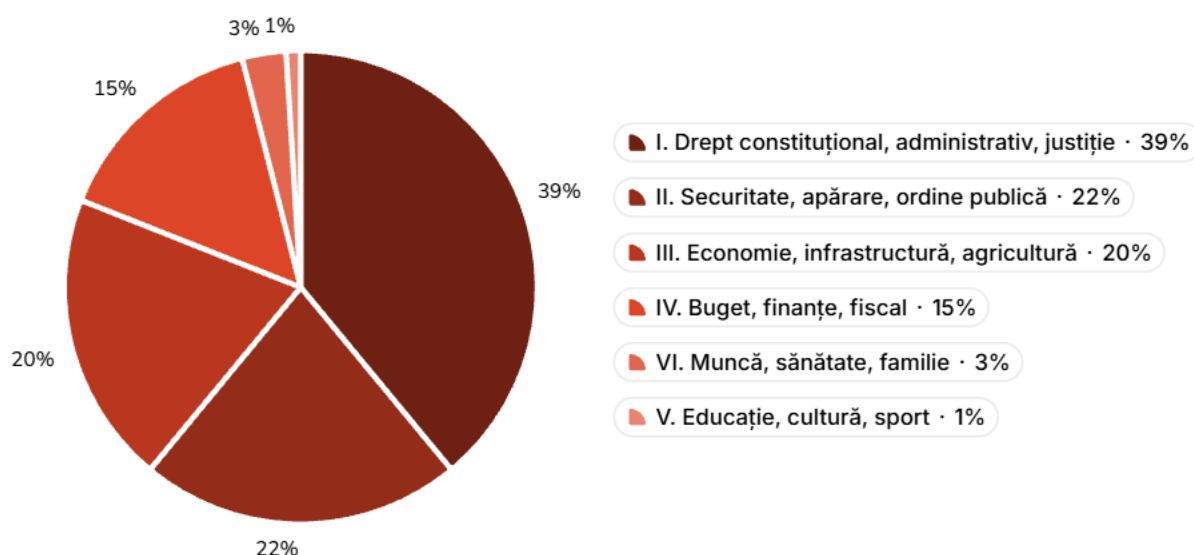
Prezentul capitol oferă o imagine de ansamblu asupra portofoliului de expertize întocmite de experții CAPC în perioada 2023–2025, din perspectiva: *domeniilor, autorilor, tipului și categoriilor actelor normative supuse expertizei*. Datele statistice și descriptive prezentate în acest capitol, inclusiv prin grafice și diagrame, permit evidențierea dinamicii activității de expertizare desfășurate de CAPC și, de asemenea, a tendințelor procesului legislativ din Republica Moldova. O precizare importantă, care se impune, este că portofoliul nu reflectă profilul general al proiectelor de acte normative examinate de Parlament în perioada de referință, dar este o reflecție a profilului proiectelor de acte normative preluate de CAPC spre expertiză. Totuși, analiza per general a tuturor proiectelor înregistrate în Parlament, denotă că tendințele atestate de prezentul Studiu sunt aplicabile pentru întregul proces legislativ din această perioadă.

Toate datele care vor fi examinate în secțiunile și capitolele ulterioare sunt bazate pe un eșantion de 75 proiecte de acte normative, preluate de CAPC de pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova.

III.1. Profilul rapoartelor din perspectiva domeniilor de expertiză

În procesul de reconfigurare a cadrului analitic, unul dintre domenii³ a fost disociat și tratat separat, iar în prezent lista finală din Metodologia CAPC include șase domenii de expertiză, după cum urmează:

- I. Drept constituțional și administrativ, justiție, drepturile și libertățile omului;
- II. Securitate, apărare, ordine publică și afaceri interne;
- III. Economie, infrastructură, agricultură și mediu;
- IV. Buget, finanțe, legislație vamală și fiscală, control al finanțelor publice;
- V. Educație și cercetare, cultură, culte, tineret, sport și mass-media;
- VI. Legislația muncii, asigurarea sociala, protecția sănătății și familiei.



³ Domeniul I precedent "Justiție și afaceri interne, drepturile și libertățile omului" a fost dezagregat în 2 domenii: **I. Drept constituțional și administrativ, justiție, drepturile și libertățile omului** și **II. Securitate, apărare, ordine publică și afaceri interne**

Din diagrama de mai sus se poate observa pregnanța proiectelor din domeniul I: *Drept constituțional și administrativ, justiție, drepturile și libertățile omului (39%)*, stare de fapt explicabilă prin prioritatea declarată a guvernării de a reforma justiția și multiplele proiecte de legi înaintate în acest domeniu. În mod special, este vorba de proiectele de acte normative care au instituit procedurile de evaluare extraordinară a judecătorilor/procurorilor și candidaților la funcțiile din cadrul organelor de autoadministrare din sistemul judecătoresc/procuraturii (*pre-vetting și vetting*) care au făcut obiectul numeroaselor modificări legislative în toată perioada de referință. Un alt subiect care a fost constant în lista preocupărilor legislative atât a Guvernului, cât și a deputaților a fost Legea cu privire la procuratură, care de asemenea a fost modificată în repetate rânduri. Dedicția decidenților pentru domeniul justiției este, totuși, una constantă și a fost atestată în toate studiile de eficiență ale expertizei CAPC, deși anterior acest domeniu acoperea și sectorul afacerilor interne, apărării și securității naționale, care în prezent este abordat ca domeniu separat.

Noul domeniu II *Securitate, apărare, ordine publică și afaceri interne* care a fost decuplat de domeniul I, la fel se plasează în topul preocupărilor normative și 22% din proiectele de acte normative supuse expertizei CAPC au vizat anume acest domeniu. Vom reține că în perioada de referință (2023-2025) experții CAPC au evaluat mai multe proiecte de acte normative integrale care au vizat reforme importante în domeniul securității naționale a Republicii Moldova.

Domeniile III. *Economie, infrastructură, agricultură și mediu* și IV. *Buget, finanțe, legislație vamală și fiscală, control al finanțelor publice* au fost preponderent promovate și adoptate în contextul armonizării legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.

La fel ca în legislaturile precedente, perioada 2023-2025 nu a adus schimbări spectaculoase care să reflecte preocuparea legiuitorilor de domeniile V. *Educație și cercetare, cultură, culte, tineret, sport și mass-media (1%)* și domeniul VI. *Legislația muncii, asigurarea socială, protecția sănătății și familiei (3%)*, acestea fiind mai puțin vizate de proiectele actelor normative supuse expertizei.

III.2. Profilul rapoartelor din perspectiva autorilor

Din perspectiva autorilor proiectelor de acte normative se atestă distribuția conform diagramei de mai jos.

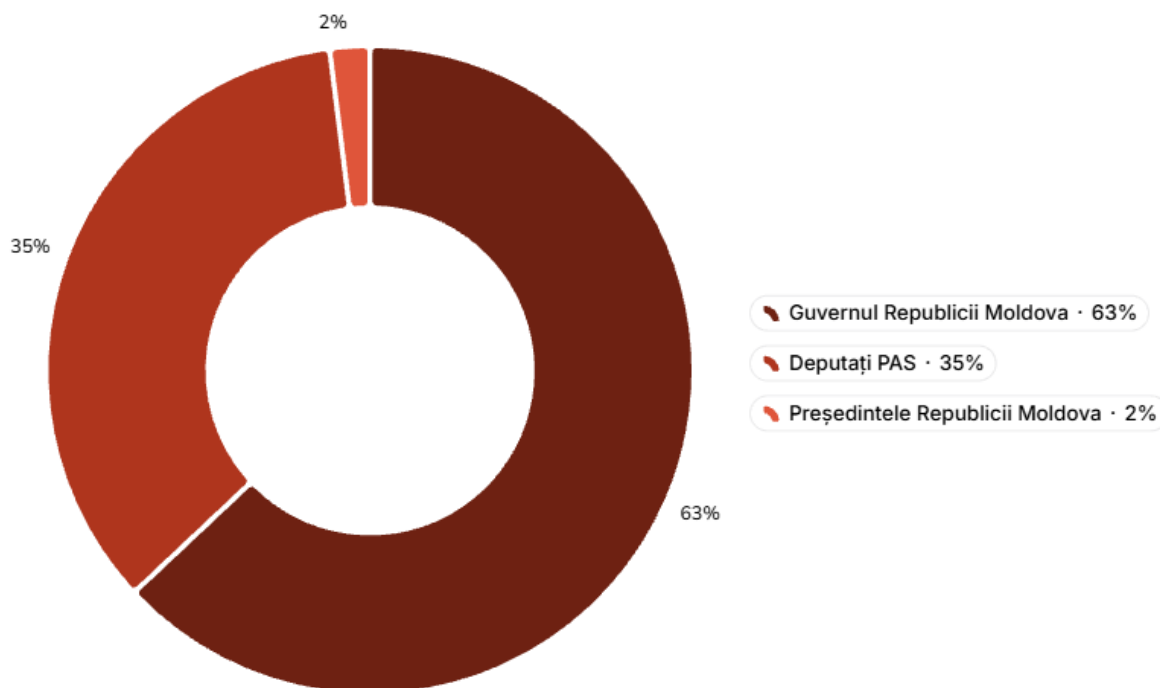


Diagrama reflectă că întâietatea în elaborarea și promovarea proiectelor de acte normative a revenit Guvernului Republicii Moldova (63%) care în perioada de referință a fost constant susținut de o majoritate consistentă în Parlamentul Republicii Moldova. Totuși, chiar dacă orice inițiativă a Guvernului avea suportul parlamentarilor, 35% din proiecte au fost emanația deputaților din fracțiunea parlamentară majoritară (PAS). Vom evidenția faptul că CAPC a preluat pentru expertiză doar inițiativele deputaților PAS în condițiile în care proiectele inițiate de opoziția parlamentară nici nu erau incluse în ordinea de zi a comisiilor permanente a Parlamentului/ședințelor plenare, respectiv, supunerea acestor proiecte expertizei din partea CAPC ar fi reprezentat o irosire de timp și resurse.

Modulul statistic al șablonului electronic al CAPC permite și cuantificarea proiectelor actelor normative din perspectiva autorilor nemijlociți. Potrivit tabelului de mai jos poate fi observat că majoritatea proiectelor examinate de experții CAPC au fost promovate de Ministerul Justiției (30%), acesta fiind urmat de Ministerul Afacerilor Interne (15%) și Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării (13%).

Autor	#	%
Ministerul Justiției	14	30%
Ministerul Afacerilor Interne	7	15%
Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării	6	13%
Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare	4	8%

Ministerul Finanțelor	3	6%
Ministerul Mediului	1	2%
Ministerul Muncii și Protecției Sociale	1	2%
Ministerul Apărării	1	2%
Ministerul Educației și Cercetării	1	2%
Ministerul Culturii	1	2%
Ministerul Energiei	1	2%
Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale	1	2%
Alte autorități (Cancelaria de Stat, Agenția Cadastru etc.)	6	14%
TOTAL	47	100%

Totodată, în intervalul temporal al acestui Studiu au fost supuse expertizei și două inițiative ale Președintelui Republicii Moldova, ceea ce reprezintă 2% din totalul proiectelor expertizate.

În cazul unor proiecte de legi emenate de la deputați și Președintele țării, experții CAPC au formulat obiecții cu referire la competența acestora de a promova asemenea inițiative.

Exemplul 1. Extras din [Raportul de expertiză la proiectul de Lege privind managementul situațiilor de criză](#)

...

În ceea ce privește autorul inițiativei legislative, ar fi preferabilă promovarea proiectelor similare celui supus expertizei prin intermediul Guvernului. Legea nr. 100/2017, prin art. 23 alin. (1) și (2), prevede că proiectele actelor normative sunt elaborate de către autoritățile publice abilitate să le inițieze, conform programelor și planurilor aprobate în modul stabilit de lege, precum și la solicitarea Parlamentului, a Președintelui Republicii Moldova, a Guvernului sau din inițiativa proprie, în modul stabilit de lege. Subiecții, care pot iniția elaborarea proiectelor de acte normative, ar urma s-o facă în limitele competenței și în conformitate cu atribuțiile și domeniul de activitate ale acestora. Proiectul ține de mai multe domenii, care, în virtutea art. 4 din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern, sunt domenii de activitate ale Guvernului.

...

III.3. Profilul rapoartelor din perspectiva tipurilor și categoriilor de acte normative

Din perspectiva tipurilor de acte normative, Metodologia CAPC distinge acte normative integrale și acte normative de modificare. Potrivit modulului statistic al șablonului electronic al CAPC poate fi distins următorul tablou statistic pentru perioada analizată:

- 20 proiecte integrale (27%);
- 55 proiecte de modificare (73%).

Majoritatea proiectelor integrale au vizat domeniile de expertiză III (economie) și IV (buget și finanțe).

Categoriile de acte normative (preluate și de Metodologia CAPC) sunt menționate la art. 6 din Legea nr. 100/2017, după cum urmează:

- a) Constituția Republicii Moldova;
- b) legile și hotărârile Parlamentului;
- c) decretele Președintelui Republicii Moldova;
- d) hotărârile și ordonanțele Guvernului;
- e) actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate;
- f) actele normative ale autorităților publice autonome;
- g) actele normative ale autorităților unităților teritoriale autonome cu statut juridic special;
- h) actele normative ale autorităților administrației publice locale.

De-a lungul 2023–2025, experții CAPC au examinat:

- 1 proiect de lege constituțională;
- 71 proiecte de legi organice;
- 3 proiecte de hotărâre a Parlamentului.

În concluzie, analiza cumulativă a datelor prezentate în secțiunile acestui capitol relevă un profil relativ omogen al rapoartelor de expertiză CAPC din perioada 2023–2025, determinat de prioritățile procesului legislativ și de dinamica intervențiilor normative promovate de autorități.

Astfel, portofoliul de expertize a CAPC se caracterizează prin următoarele trăsături predominante:

- obiectul expertizei: proiecte de legi organice, preponderent de modificare;
- autorul inițiativei: Guvernul Republicii Moldova;
- domeniile vizate: drept constituțional și administrativ, justiție și drepturile și libertățile omului, urmate de securitate, economie și finanțe publice.

Profilul astfel conturat constituie baza analizei din capitolul IV care examinează modul în care aceste caracteristici se reflectă în calitatea procesului decizional, în nivelul de fundamentare al proiectelor actelor normative și în aplicarea analizei impactului de reglementare în perioada de referință.

IV. TRANSPARENȚA ȘI FUNDAMENTAREA. TENDINȚE

Acest capitol oferă o analiză a principalelor tendințe atestate în rapoartele de expertiză cu referire la:

- 1) respectarea transparenței decizionale și
- 2) nivelul de fundamentare a proiectelor actelor normative.

IV.1. Respectarea transparenței decizionale

Metodologia CAPC stabilește că în cadrul analizei respectării transparenței decizionale, expertul verifică conformitatea proiectelor de acte normative cu cerințele [Legii nr. 239/2008](#) privind transparența în procesul decizional, cu prevederile [Legii nr. 100/2017](#) privind actele normative și ale Regulamentului Parlamentului ([Legea nr. 797/1996](#)). Evaluarea vizează respectarea etapelor obligatorii ale transparenței, a termenelor legale de consultare publică, precum și asigurarea accesului public la proiecte, materiale aferente și rezultatele consultărilor.

Sinteza informațiilor generate de template-ul CAPC denotă următoarele tendințe pentru perioada 2023-2025:

Criteriu	Da	Nu
Au fost respectate etapele transparenței procesului decizional?	0%	100%
Au fost respectate termenele de plasare și consultare a proiectului?	25%	75%
A fost plasată sinteza recomandărilor pe pagina web a autorului?	43%	57%
Au fost respectate prevederile Regulamentului Parlamentului referitoare la transparența decizională a proiectelor inițiate de către deputații în Parlament?	0%	75%

Informațiile din tabel relevă, pentru perioada 2023–2025, un tablou constant deficitar în ceea ce privește respectarea cerințelor de transparență decizională în procesul de elaborare și promovare a proiectelor de acte normative. Analiza datelor prezentate în tabel confirmă existența unor deficiențe sistемice în aplicarea mecanismelor legale de transparență decizională.

Astfel, niciunul dintre proiectele supuse expertizei nu a parcurs integral etapele transparenței decizionale prevăzute de lege, iar termenele de plasare și consultare publică au fost respectate doar în cazul a 25% dintre inițiativele examinate. Totodată, sinteza recomandărilor formulate în cadrul procesului de consultare a fost publicată în mai puțin de jumătate din cazurile analizate, ceea ce limitează vizibilitatea contribuțiilor formulate și reduce eficiența reală a consultărilor publice.

O tendință deosebit de îngrijorătoare se constată în cazul proiectelor de legi inițiate de deputați: niciuna dintre inițiativele examinate nu a respectat prevederile Regulamentului Parlamentului referitoare la transparența decizională. Această practică reflectă o ignorare sistematică a obligațiilor legale și generează riscuri sporite de afectare a calității procesului

legislativ, inclusiv prin diminuarea responsabilității instituționale și a controlului public asupra deciziilor adoptate.

Exemplul 2. Extras din [Raportul de expertiză la proiectul de Lege pentru modificarea unor acte normative \(Legea nr. 26/2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor – art.10, 14 ș. a.\)](#)

...

Autorul nu a respectat prevederile Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional. Nu au fost respectate etapele principale ale asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor... Proiectul nu a fost supus consultărilor în sensul art. 11 din Legea nr. 239/2008. Respectiv, pe pagina web a autorului, nu este plasată vreo sinteză a recomandărilor. De fapt, la data întocmirii prezentului Raport, dosarul de însoțire a proiectului nu conținea decât: Proiectul, Nota de fundamentare, Amendamentele din partea unui deputat (care, de altfel, este și unul din autorii Proiectului); Avizul Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului (care este ulterior datei adoptării Proiectului în prima lectură); Avizul Guvernului (care este ulterior datei adoptării Proiectului în prima lectură).

...

IV.2. Fundamentarea proiectelor actelor normative

În cadrul analizei fundamentării proiectelor de acte normative, expertul verifică dacă nota de fundamentare este întocmită în conformitate cu cerințele Legii nr. 100/2017 privind actele normative și dacă aceasta oferă o argumentare suficientă, coerentă și valabilă a soluțiilor propuse. Evaluarea vizează atât structura formală a notei de fundamentare, cât și concordanța dintre scopul declarat, argumentele invocate și conținutul efectiv al proiectului de act normativ. Analiza se realizează exclusiv prin raportare la prevederile proiectului, orice neconcordanță conceptuală fiind reținută ca element relevant în raportul de expertiză.

Șablonul electronic al raportului de expertiză impune experții să răspundă la un set de întrebări legate de fundamentarea proiectului, sinteza răspunsurilor fiind redată în tabelul de mai jos.

criteriu	Da	Nu
Nota de fundamentare corespunde structurii?	76%	34%
Argumentarea e suficientă?	48%	52%
Presupune implementarea proiectului cheltuieli financiare?	3%	97%
Nota de fundamentare conține estimarea cheltuielilor și fundamentarea financiară?	0%	100%
Nota / proiectul conține referințe la legislația UE?	40%	60%
Nota / proiectul conține referințe la alte standarde internaționale relevante?	27%	73%

Datele agregate rezultate din aplicarea șablonului electronic al raportului de expertiză CAPC evidențiază, pentru perioada 2023–2025, un nivel neuniform al fundamentării proiectelor de acte normative, marcat de carențe semnificative atât sub aspect formal, cât și substanțial.

Astfel, deși în majoritatea cazurilor nota de fundamentare respectă structura formală prevăzută de lege (76%), doar în mai puțin de jumătate dintre proiectele examinate argumentarea este suficientă pentru a justifica necesitatea și oportunitatea reglementării.

Exemplul 3. Extras din [Raportul de expertiză la proiectul Legii pentru modificarea Legii nr. 3/2025 pentru aprobarea Listei terenurilor cu destinație agricolă proprietate publică a statului din domeniul public](#)

...

Nota de fundamentare nu conține suficiente argumente și explicații care ar susține temeinic necesitatea promovării proiectului. Inițial se observă lipsa informațiilor de specialitate, tehnice privind terenurile vizate de proiect și lipsesc date că s-ar fi organizat o analiză sau o cercetare de specialitate a stării juridice și de fapt a acestor terenuri. Totodată, asumțiile exprimate de autor privind modalitatea de valorificare a terenurilor, precum că vor servi pentru construcția de cantină socială, sală sportivă comunală, complex sportiv, centrul medicilor de familie, casă de cultură, crearea unor zone economice mici, incubatoare de afaceri, construcții locative etc., denotă o abordare superficială și lipsită de rigoare a funcției și valorii terenurilor agricole, ignorând interesul public aferent conservării resurselor funciare. Presupusa valorificare a terenurilor și scopul nobil declarat este mai curând un exercițiu de imaginație decât un obiectiv concret susținut de circumstanțe obiective, fezabile și verificabile.

Nota de fundamentare nu oferă absolut nici o informație referitor la 2 terenuri agricole învecinate amplasate în municipiul Chișinău, sectorul centru, care se propun a fi excluse din Lista terenurilor cu destinație agricolă proprietate publică a statului din domeniul public și să le

...

O deficiență majoră, cu impact direct asupra sustenabilității reglementărilor propuse, constă în absența totală a estimării cheltuielilor și a fundamentării financiare (atunci când erau necesare), acestea nefiind identificate în niciunul dintre proiectele supuse expertizei.

Exemplul 4. Extras din [Raportul de expertiză la proiectul Legii privind managementul situațiilor de criză](#)

...

Implementarea proiectului presupune cheltuieli financiare esențiale. Acestea vor fi necesare, cel puțin, pentru înființarea și asigurarea funcționalității Centrului Național de Management al Crizelor. Însă, autorul eșuează în analiza impactului financiar și argumentarea costurilor estimative... Urma să se descrie impactul financiar asupra bugetelor, cu indicarea costurilor necesare pentru punerea în aplicare a proiectului, reflectate pe bugete componente ale bugetului public național și pe ani bugetari, inclusiv a resurselor de la partenerii de dezvoltare, sau cu identificarea economiilor în cadrul bugetelor actuale care ar putea fi realocate în scopuri propuse și, după caz, cu prezentarea informațiilor privind veniturile generate/ratate în baza noilor reglementări.

...

Totodată, referințele la cadrul normativ al Uniunii Europene și la alte standarde internaționale relevante sunt sporadice și inconsistente, fiind prezente doar în 40%, respectiv 27% dintre proiectele analizate. În cadrul evaluării unor proiecte de acte normative, s-a atestat caracterul speculativ al scopului declarat al proiectului de aliniere la reglementările UE, așa cum poate fi observat și din exemplul 5 de mai jos.

Exemplul 5. Extras din [Raportul de expertiză la proiectul Legii pentru modificarea unor acte normative \(asociatul unic\)](#)

...

se remarcă faptul că proiectul conține sigla UE, însă de fapt normele care transpun aquis-ul comunitar sunt în minoritate, chiar insignifiante, în raport cu ansamblul reglementărilor proiectului. Din această împrejurare se creează impresia eronată că întreg proiectul sau cel puțin majoritatea reglementărilor ar avea origine comunitară. În cazul în care majoritatea reglementărilor nu au nici o tangență cu procesul de transpunere a aquis-ului comunitar se pare că autorul dorește să creeze o aparență. Identică este și situația denumirii proiectului - „asociatul unic”, care nu reflectă în totalitate nucleul proiectului. În modul în care este redactat proiectul și fără clarificările necesare în nota de fundamentare, se creează impresia că sigla UE pe proiectul de act normativ servește doar ca element de promovare și de sporire a ponderii acestuia.

...

Această situație este cu atât mai problematică cu cât o parte semnificativă a inițiativelor legislative din perioada de referință au fost promovate în contextul alinierii legislației naționale la aquis-ul Uniunii Europene, iar lipsa unei fundamentări corespunzătoare limitează transparența raționamentului normativ și evaluarea impactului real al reglementărilor propuse.

Analiza cumulativă a tendințelor privind transparența decizională și fundamentarea proiectelor de acte normative relevă, pentru perioada 2023–2025, existența unor deficiențe persistente și interconectate în procesul de elaborare și promovare a actelor normative. Datele examinate indică o predominanță a conformării formale cu cerințele procedurale, în detrimentul respectării substanțiale a standardelor legale și metodologice menite să asigure calitatea reglementării.

Nerespectarea etapelor transparenței decizionale, caracterul incomplet al fundamentării proiectelor conturează un model de reglementare în care consultarea publică, argumentarea soluțiilor legislative sunt tratate mai degrabă ca obligații procedurale, decât ca instrumente reale de îmbunătățire a procesului decizional. Lipsa estimărilor financiare, argumentarea insuficientă a necesității intervențiilor legislative și justificarea formală afectează în mod direct predictibilitatea, proporționalitatea și sustenabilitatea reglementărilor adoptate.

În ansamblu, constatările acestui capitol confirmă existența unor vulnerabilități structurale în procesul legislativ din perioada de referință, care se manifestă prin:

- sporirea riscurilor de coruptibilitate în procesul de elaborare și promovare a actelor normative;
- diminuarea transparenței decizionale și a controlului public asupra deciziilor adoptate;
- limitarea capacității autorităților publice de a fundamenta politici publice coerente, proporționale și eficiente.

Aceste constatări constituie un reper esențial pentru analiza calitativă ulterioară a vulnerabilităților identificate în rapoartele de expertiză CAPC și pentru formularea recomandărilor orientate spre consolidarea calității procesului de reglementare.

V. TIPOLOGIA ELEMENTELOR DE CORUPTIBILITATE ȘI VULNERABILITATE IDENTIFICATE

Prezentul capitol analizează tipologia elementelor de coruptibilitate și vulnerabilitate identificate în cadrul expertizelor realizate de CAPC în **perioada 2023–2025**. Analiza este redată în baza Metodologiei CAPC și este structurată conform celor **7 categorii de elemente** prevăzute de Metodologie (a se vedea **Anexa nr.2** a prezentului Studiu).

La nivel agregat, expertizele CAPC realizate în perioada analizată au identificat **1.138 de elemente de coruptibilitate și vulnerabilitate**, distribuite între categoriile prevăzute de Metodologie, după cum urmează din tabelul de mai jos

Categoria	#	%
Coerența normativă	303	27%
Formularea lingvistică	398	35%
Exercitarea atribuțiilor autorității publice	221	19%
Exercitarea drepturilor și obligațiilor persoanei	120	11%
Transparența și accesul la informații	50	4%
Mecanismele de control	23	2%
Răspunderea și sancțiunile	20	2%
TOTAL	1138	100%

În secțiunile de mai jos sunt prezentate datele dezagregate pe categoriile de elemente prevăzute de Metodologia CAPC cu indicarea numărului și a ponderii acestora atât în numărul total al elementelor identificate, cât și cadrul categoriei din care fac parte cu oferirea explicațiilor privind impactul acestora asupra procesului normativ și a calității reglementărilor.

A. Coerența normativă

În perioada 2023–2025, categoria de elemente "Coerența normativă" a concentrat 303 obiecții, fapt care o plasează printre cele mai problematice dimensiuni ale procesului de reglementare (a se vedea **Anexa nr. 3** la prezentul Studiu). Analiza structurii interne a categoriei relevă o concentrare semnificativă a obiecțiilor asupra unor tipuri predominante de deficiențe normative, care indică disfuncționalități sistemice în elaborarea proiectelor de acte normative.

Elementul majoritar în cadrul acestei categorii îl constituie lacunele de drept, care totalizează 156 de constatări. Aceste lacune derivă, în principal, din omisiunea reglementării unor aspecte esențiale pentru aplicarea normei, lipsa unor proceduri clare sau absența unor corelări necesare cu alte instituții juridice existente. Persistența acestui tip de deficiență indică o tendință de reglementare incompletă, care transferă incertitudinea normativă în faza de aplicare și creează premise pentru interpretări discreționare.

Un al doilea element cu pondere ridicată îl reprezintă conflictele de norme, identificate în 99 de cazuri. Aceste conflicte se manifestă, de regulă, prin contradicții între prevederile proiectelor analizate și legislația în vigoare sau prin necorelări interne ale textului normativ. Frecvența acestor situații relevă deficiențe în procesul de avizare și coordonare interinstituțională, precum și o insuficientă analiză a cadrului normativ existent la etapa de elaborare a proiectelor.

Într-o măsură mai redusă, experții au identificat norme de trimitere în 34 de cazuri. Acestea constau în referiri generale la alte acte normative sau prevederi, fără indicarea expresă a normelor aplicabile, afectând claritatea și accesibilitatea reglementării.

De asemenea, normele de blanchetă au fost identificate în 16 cazuri. Deși numeric mai puțin frecvente, acestea sunt relevante prin efectele lor potențiale, întrucât delegă reglementarea unor aspecte esențiale către acte subsecvente sau către autorități administrative, fără stabilirea unor limite și criterii suficiente.

Distribuția internă a elementelor din această categorie evidențiază faptul că peste patru cincimi din deficiențele de coerență normativă sunt generate de lacune de drept și conflicte de norme, ceea ce confirmă caracterul structural al problemelor de integrare și corelare legislativă. Această constatare este consonantă cu concluziile capitolului anterior privind nivelul insuficient de fundamentare a proiectelor de acte normative și contribuie la explicarea riscurilor sporite de insecuritate juridică și aplicare neuniformă a legii.

B. Formularea lingvistică

Categoria "Formularea lingvistică" vizează calitatea exprimării juridice a normelor și impactul acesteia asupra clarității, previzibilității și aplicării uniforme a legii. Pentru perioada supusă evaluării, această categorie înregistrează 398 de obiecții, constituind categoria cu cea mai mare pondere în cadrul eșantionului analizat.

Distribuția internă a elementelor încadrate la această categorie relevă o concentrare accentuată asupra unor deficiențe constante de redactare normativă, care generează riscuri sporite de interpretare discreționară și aplicare neuniformă a legii.

Elementul predominant îl constituie formulările ambigue care admit interpretări abuzive, identificate în 297 de cazuri. Această pondere extrem de ridicată indică o problemă sistemică de calitate a redactării proiectelor de acte normative, în special în ceea ce privește utilizarea unor noțiuni vagi, expresii neclare sau construcții normative lipsite de precizie juridică. Astfel de formulări creează premise pentru interpretări divergente în procesul de aplicare și pot facilita tratamente diferențiate sau arbitrare.

Un al doilea element relevant îl reprezintă utilizarea neuniformă a termenilor, identificată în 77 de cazuri. Aceste situații sunt caracterizate, de regulă, prin folosirea aceluiași noțiuni cu sens diferit în cadrul aceluiași proiect sau prin necorelarea terminologiei utilizate cu cea consacrată în legislația în vigoare, afectând coerența internă și accesibilitatea normei.

Într-o proporție mai redusă, dar relevantă din perspectiva tehnicii legislative, experții au identificat introducerea unor termeni noi care nu sunt definiți în cadrul normativ existent sau în textul proiectului, în 24 de cazuri. Deși numeric mai puțin frecvente, aceste deficiențe pot genera dificultăți semnificative de interpretare și aplicare, în special în lipsa unor definiții legale clare sau a unor trimiteri explicite la alte acte normative.

Analiza acestei categorii confirmă că deficiențele de formulare lingvistică reprezintă principala sursă de vulnerabilitate normativă identificată de experții CAPC, atât prin ponderea lor ridicată, cât și prin impactul direct asupra securității juridice. Aceste constatări sunt în strânsă legătură cu concluziile capitolului anterior privind nivelul insuficient de fundamentare a

proiectelor de acte normative și explică, în mare măsură, persistența riscurilor de interpretare arbitrară și aplicare neuniformă a legii.

C. Transparența și accesul la informații

Această categorie vizează respectarea principiilor transparenței decizionale și ale accesului la informațiile de interes public în textele proiectelor de acte normative. În perioada 2023–2025, experții CAPC au identificat în această categorie 50 de obiecții, indicând o incidență numeric mai redusă comparativ cu alte categorii, dar cu un impact semnificativ.

Distribuția internă a elementelor din această categorie relevă o concentrare clară asupra deficiențelor ce țin de accesul la informație, în detrimentul celor strict legate de transparența instituțională formală.

Elementul predominant îl constituie lipsa sau insuficiența accesului la informația de interes public, identificată în 37 de cazuri. Aceste situații se manifestă, de regulă, prin absența notelor de fundamentare, lipsa analizelor de impact sau nepublicarea documentelor relevante aferente proiectelor promovate, limitând posibilitatea exercitării unui control public efectiv asupra procesului de reglementare.

Al doilea element, cu o pondere mai redusă, dar relevant din perspectiva bunei guvernări, este lipsa sau insuficiența transparenței entităților publice, identificată în 13 cazuri.

Deși numeric mai puțin frecvente decât elementele din categoriile precedente, deficiențele identificate în această categorie au un caracter transversal, întrucât afectează în mod direct posibilitatea societății civile, a mediului de afaceri și a altor actori interesați de a participa informat la procesul decizional. Aceste constatări sunt în deplină concordanță cu analiza realizată în capitolul IV al prezentului Studiu, care a evidențiat vulnerabilități persistente în respectarea transparenței decizionale și în fundamentarea proiectelor de acte normative.

D. Exercițarea drepturilor și obligațiilor persoanei

În cadrul acestei categorii se analizează modul în care proiectele de acte normative reglementează drepturile, libertățile și obligațiile persoanelor vizate, inclusiv din perspectiva respectării principiilor proporționalității, nediscriminării și asigurării garanțiilor procedurale. În această categorie au fost identificate 120 de obiecții, evidențiind o incidență semnificativă a deficiențelor cu impact direct asupra drepturilor omului.

Distribuția internă a elementelor relevă o concentrare a obiecțiilor asupra unor tipuri de deficiențe care afectează în mod direct substanța drepturilor și libertăților sau condițiile de exercitare a acestora.

Elementul cu cea mai mare pondere îl constituie prevederile care încalcă drepturile și libertățile fundamentale, identificate în 38 de cazuri. Aceste constatări vizează, în principal, limitări nejustificate sau disproporționate ale drepturilor, introducerea unor restricții fără o justificare clară sau fără respectarea cerințelor de necesitate și proporționalitate.

Un alt element relevant îl reprezintă normele irealizabile, identificate în 30 de cazuri. Acestea se referă la situații în care obligațiile impuse persoanelor sunt formulate într-un mod care nu ține cont de realitățile practice, de capacitățile instituționale sau de resursele necesare pentru conformare, generând riscuri sporite de aplicare selectivă a normei.

De asemenea, promovarea intereselor contrare interesului public a fost identificată în 18 cazuri. Aceste situații indică existența unor prevederi care favorizează anumite grupuri sau interese particulare, în detrimentul interesului public general, afectând echilibrul dintre drepturile individuale și obiectivele reglementării.

Într-o proporție mai redusă, dar relevantă din perspectiva drepturilor omului, experții au constatat omisiunea sau ignorarea drepturilor și libertăților, în 14 cazuri, precum și prevederi discriminatorii, identificate în 13 cazuri. Aceste deficiențe reflectă absența unor garanții suficiente pentru tratamentul egal al persoanelor sau neintegrarea unei analize adecvate a impactului asupra grupurilor vulnerabile.

Au fost identificate și costuri exagerate în raport cu beneficiul public, în 7 cazuri, indicând situații în care sarcinile impuse persoanelor nu sunt justificate de un interes public proporțional.

Analiza acestei categorii confirmă interdependența dintre elementele de coruptibilitate și vulnerabilitățile din perspectiva drepturilor omului, întrucât deficiențele normative identificate pot genera atât riscuri de tratament arbitrar, cât și afectări directe ale exercițiului drepturilor și libertăților.

E. Exercițarea atribuțiilor autorității publice

Categoria respectivă de elemente vizează modul în care proiectele de acte normative definesc competențele autorităților publice, limitele acestora și garanțiile împotriva exercitării arbitrare a puterii. În perioada 2023–2025, experții CAPC au identificat în această categorie 221 de obiecții, situând această categorie pe locul al treilea ca pondere în cadrul eșantionului analizat.

Analiza distribuției interne a elementelor evidențiază o concentrare semnificativă a obiecțiilor asupra deficiențelor ce țin de formularea vagă a atribuțiilor și de lipsa unor proceduri administrative clare, care sporesc marja de apreciere a autorităților publice.

Elementul pregnant al acestei categorii îl constituie lipsa sau ambiguitatea procedurilor administrative, identificată în 123 de cazuri. Aceste deficiențe se manifestă prin absența unor proceduri detaliate de adoptare a deciziilor, lipsa termenelor clare, neprecizarea etapelor procedurale sau a criteriilor de soluționare, creând premise pentru practici discreționare și tratamente neuniforme.

Un al doilea element relevant îl reprezintă atribuțiile care admit derogări și interpretări abuzive, identificate în 49 de cazuri. Aceste situații vizează, de regulă, prevederi care permit autorităților să se abată de la reguli generale fără stabilirea unor condiții clare, justificări obiective sau mecanisme de control adecvate.

Într-o măsură mai redusă, dar cu impact semnificativ asupra separației competențelor, experții au identificat atribuții excesive sau contrare statutului entității publice în 19 cazuri, precum și atribuții paralele, identificate în 16 cazuri. Aceste deficiențe generează riscuri de suprapunere a competențelor și de diluare a responsabilității instituționale.

De asemenea, au fost constatate atribuții extensive de reglementare în 10 cazuri, precum și situații de cumulare a competențelor de a elabora acte normative, de a controla aplicarea

acestora și de a sancționa, identificate în 4 cazuri. Deși numeric reduse, aceste elemente sunt relevante prin riscurile structurale de concentrare excesivă a puterii și de afectare a principiului separației acestora.

Analiza acestei categorii confirmă că deficiențele privind exercitarea atribuțiilor autorității publice reprezintă o sursă majoră de risc de corupție, în special în absența unor proceduri administrative clare și a unor criterii obiective de exercitare a competențelor.

F. Mecanismele de control

Categoria de față vizează existența și calitatea instrumentelor de supraveghere, monitorizare și contestare a deciziilor autorităților publice prevăzute în proiectele de acte normative. În perioada analizată, în această categorie au fost identificate 23 de obiecții, indicând o incidență numeric redusă, dar cu relevanță sporită din perspectiva prevenirii și limitării riscurilor de corupție.

Analiza distribuției interne a elementelor evidențiază o concentrare aproape integrală asupra deficiențelor ce țin de lipsa sau insuficiența mecanismelor de control propriu-zise, în detrimentul celor legate de mecanismele de contestare.

Elementul predominant îl constituie lipsa sau insuficiența mecanismelor de control și supraveghere (ierarhic, intern sau public), identificată în 22 de cazuri. Aceste constatări vizează, în principal, absența unor proceduri clare de monitorizare a aplicării normelor, lipsa unor atribuții explicite de control sau instituirea unor mecanisme pur formale, fără capacitatea reală de a preveni sau corecta abaterile.

Experții au identificat și lipsa sau insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice, în 1 caz. Deși numeric redusă, această situație este relevantă prin impactul său direct asupra dreptului la un remediu efectiv și asupra capacității persoanelor afectate de a contesta deciziile administrative.

Caracterul concentrat al obiecțiilor din această categorie indică faptul că, atunci când mecanismele de control sunt identificate ca problematice, acestea vizează, în mod covârșitor, absența unor instrumente reale de supraveghere a exercitării atribuțiilor autorităților publice. Această constatare se corelează cu concluziile formulate în categoriile anterioare privind marja excesivă de apreciere conferită autorităților și lipsa procedurilor administrative clare, amplificând riscurile de comportamente discreționare.

G. Răspunderea și sancțiunile

Categoria respectivă de elemente determină modul în care proiectele de acte normative reglementează consecințele juridice ale încălcării prevederilor legale, inclusiv claritatea temeiurilor de răspundere și proporționalitatea sancțiunilor aplicabile. În această categorie au fost identificate 20 de obiecții, indicând o incidență redusă din punct de vedere cantitativ, dar cu relevanță semnificativă pentru caracterul preventiv și efectiv al reglementărilor.

Distribuția internă a elementelor evidențiază o fragmentare relativ echilibrată a tipurilor de deficiențe identificate, fără un element dominant absolut, ceea ce sugerează probleme punctuale, dar persistente, în configurarea mecanismelor de răspundere juridică.

Cel mai frecvent element identificat îl constituie lipsa responsabilității clare pentru încălcarea prevederilor din proiect, constatată în 8 cazuri. Aceste situații se referă, de regulă, la absența unor subiecți clar determinați ai răspunderii sau la formulări vagi care nu permit stabilirea precisă a responsabilității juridice.

Un alt element relevant îl reprezintă temeiurile neexhaustive pentru survenirea răspunderii, identificate în 5 cazuri. Aceste deficiențe pot genera insecuritate juridică și pot conduce la aplicări selective ale normelor, prin lipsa unor criterii clare și complete privind condițiile de atragere la răspundere.

De asemenea, experții CAPC au constatat lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect, în 4 cazuri. Absența unor sancțiuni adecvate sau formularea acestora într-un mod neclar reduce efectul descurajator al normelor și afectează eficiența mecanismelor de conformare.

Analiza acestei categorii confirmă faptul că, deși deficiențele privind răspunderea și sancțiunile sunt mai puțin frecvente comparativ cu alte tipuri de elemente de coruptibilitate și vulnerabilitate, acestea pot afecta în mod direct eficacitatea reglementărilor și caracterul lor preventiv

Evaluarea în ansamblu a tipologiei elementelor de coruptibilitate și vulnerabilitate identificate în expertizele CAPC în perioada 2023–2025 evidențiază existența unor tipare persistente de deficiențe normative și indică vulnerabilități structurale ale procesului de legiferare. Distribuția neuniformă a celor 1.138 de elemente identificate relevă o concentrare semnificativă a riscurilor în zonele care țin de calitatea redactării normative, coerența legislativă și configurarea atribuțiilor autorităților publice.

Categoriile *formularea lingvistică, coerența normativă și exercitarea atribuțiilor autorităților publice* cumulează împreună peste 80% din totalul obiecțiilor, confirmând faptul că principalele riscuri de coruptibilitate derivă din norme neclare, incomplete sau formulate într-un mod care lărgeste excesiv marja de apreciere a autorităților. Aceste deficiențe sunt frecvent interconectate, întrucât formulările ambigue și lacunele de drept se reflectă direct în exercitarea discreționară a competențelor și în dificultatea aplicării uniforme a legii.

Totodată, analiza relevă că elementele cu incidență numeric mai redusă – precum cele din categoriile *transparența și accesul la informații, mecanismele de control și răspunderea și sancțiunile* – au un rol sistemic important, întrucât lipsa acestora amplifică efectele negative ale deficiențelor identificate în celelalte categorii. Absența unor mecanisme eficiente de control, de contestare și de atragere la răspundere reduce capacitatea cadrului normativ de a preveni și corecta comportamentele discreționare, afectând caracterul preventiv al reglementărilor.

În ansamblu, tipologia elementelor identificate confirmă interdependența dintre riscurile de corupție și vulnerabilitățile din perspectiva drepturilor omului, precum și necesitatea unei abordări integrate a calității reglementării.

Pentru a facilita înțelegerea practică a metodologiei descrise în capitolul II și pentru a ilustra modul concret în care sunt formulate constatările și recomandările, prezentul studiu este completat cu o anexă de tip studiu de caz. Astfel, *Anexa nr.4* a acestui Studiu include 3 studii de caz care descriu, într-o formă sintetică și accesibilă, modul concret de aplicare a Metodologiei CAPC de expertizare a proiectelor de acte normative. Aceste studii de caz

reprezintă o comprimare structurată a trei rapoarte de expertiză elaborate de experții CAPC și sunt construite pe baza unor extrase și citate exacte din rapoartele selectate, pentru a exemplifica algoritmul de evaluare: analiza contextului și a scopului proiectului, verificarea fundamentării și a transparenței, identificarea elementelor de coruptibilitate și vulnerabilitate, precum și formularea recomandărilor.

Aceste rapoarte au fost selectate, deoarece reflectă tipuri diferite de intervenții normative și niveluri distincte de risc: (i) un proiect cu impact instituțional major în sectorul justiției (Procuratura Anticorupție și Combaterea Crimei Organizate), (ii) un proiect cu implicații directe asupra integrității procesului electoral (combaterea corupției electorale și aspectele conexe), și (iii) un proiect cu miză patrimonială și potențial de favorizare selectivă (modificarea listei terenurilor agricole proprietate publică a statului).

Această selecție permite ilustrarea, în mod comparativ, a modului în care aceleași categorii de elemente (coerență normativă, formulare lingvistică, atribuții, transparență, promovarea intereselor etc.) se manifestă în contexte legislative diferite.

VI. ANALIZA IMPACTULUI ȘI EFICIENȚEI EXPERTIZEI CAPC

Prezentul capitol examinează impactul și eficiența expertizei CAPC în perioada 2023–2025, din perspectiva gradului de preluare a obiecțiilor și recomandărilor experților în actele normative adoptate. Evaluarea gradului de acceptare se bazează pe raportarea elementelor de coruptibilitate și vulnerabilitate identificate la modificările efectiv operate în actele normative.

Eficiența expertizei CAPC în perioada 2023–2025 a fost evaluată prin raportarea obiecțiilor formulate de experți la modificările efectiv operate în actele normative adoptate. Din totalul proiectelor supuse expertizei CAPC în perioada de referință, 72 de proiecte de acte normative au fost adoptate, acestea constituind baza de calcul pentru evaluarea eficienței remedierii elementelor de coruptibilitate și vulnerabilitate.

În acest context, din totalul celor 1.138 de elemente de coruptibilitate și vulnerabilitate identificate, au fost remediate doar 213 elemente, ceea ce reprezintă cea mai mică rată de acceptare a recomandărilor CAPC din 2006, atunci când a fost lansat exercițiul de expertiză. Astfel, pentru perioada 2023–2025 rata generală de eficiență este de aproximativ 19%.

1138

Elemente identificate
Total elemente de coruptibilitate și vulnerabilitate identificate în perioada 2023–2025

213

Elemente remediate
Numărul de elemente efectiv remediate în actele normative adoptate

19%

Rată generală
Cea mai scăzută rată de acceptare înregistrată de CAPC din 2006 până în prezent

Mai jos este prezentată rata de acceptare a obiecțiilor, dezagregată pe categoriile de elemente de coruptibilitate și vulnerabilitate, iar detalii privind rata de acceptare pentru fiecare element în parte este prezentată în Anexa nr. 2 la prezentul Studiu.

Astfel, se atestă următorul tablou statistic pentru fiecare categorie de elemente

Categoria	#obiecții formulate	#obiecții remediate	% eficiența
Coerența normativă	303	52	17%
Formularea lingvistică	398	91	23%
Transparența și accesul la informații	50	6	12%
Exercitarea drepturilor și obligațiilor persoanei	120	21	17%
Exercitarea atribuțiilor autorității publice	221	38	17%
Mecanismele de control	23	3	13%
Răspunderea și sancțiunile	20	4	20%

Analiza datelor din tabelul de mai sus, corelate cu constatările din capitolele precedente ale Studiului, permit degajarea următoarelor constatări transversale:

- Eficiența generală a expertizei CAPC în perioada 2023–2025 este una redusă, cu o rată de acceptare de aproximativ 19%, ceea ce reprezintă cel mai scăzut nivel de preluare a recomandărilor CAPC de la instituirea exercițiului de expertiză în anul 2006. Acest indicator confirmă o diminuare a receptivității autorităților față de semnalele de coruptibilitate și vulnerabilitate formulate de experți;

- Există o corelație inversă între ponderea unei categorii și gradul său de remediere: categoriile care concentrează cele mai multe obiecții (coerența normativă și exercitarea atribuțiilor autorității publice) înregistrează rate de remediere relativ scăzute (17%), ceea ce indică o incapacitate sistemică de a corecta deficiențele structurale ale procesului de reglementare;

- Formularea lingvistică rămâne categoria cu cea mai mare rată de remediere, ceea ce sugerează că autoritățile sunt mai dispuse să accepte ajustări de formă și claritate a normei decât modificări care afectează arhitectura instituțională, distribuția competențelor sau mecanismele de control;

- Categoriile cu rol de garanție sistemică – transparența, mecanismele de control și răspunderea juridică – continuă să fie insuficient remediate, deși acestea sunt esențiale pentru prevenirea și corectarea comportamentelor discreționare. Nivelul scăzut de acceptare în aceste categorii amplifică efectele negative ale vulnerabilităților identificate în celelalte dimensiuni;

- Riscurile care vizează exercitarea drepturilor și obligațiilor persoanei sunt remediate selectiv, fiind preluate mai frecvent obiecțiile ce privesc încălcări explicite ale drepturilor fundamentale, în timp ce elementele ce țin de interese particulare, disproporționalitate sau discriminare rămân, în mare parte, fără reacție normativă;

- Persistența unor rate scăzute de remediere în categoriile ce limitează discreția și instituie responsabilitate juridică explică reproducerea în timp a aceluiași tipuri de vulnerabilități, confirmând faptul că, în lipsa unor mecanisme normative clare de control și sancționare, eficiența expertizei CAPC va rămâne condiționată de voința punctuală a legiuitorului, nu de un angajament instituțional consolidat;

- Nivelul scăzut al eficienței remedierii este indisolubil legat de contextul politic și legislativ al Parlamentului din 2023–2025, care se distinge printr-o reticență accentuată față de expertiza externă, inclusiv cea a societății civile. În această perioadă, Parlamentul a promovat frecvent proiecte de acte normative în regim accelerat, cu un nivel redus de fundamentare, invocând contexte excepționale (crize multiple, evoluții regionale, urgența alinierii cadrului normativ la acquis-ul Uniunii Europene etc.). Aceste justificări au fost utilizate, în mod constant, pentru a diminua exigențele privind transparența decizională și consultarea publică, ceea ce a limitat în mod obiectiv spațiul de preluare a recomandărilor formulate de CAPC și de alți actori ai societății civile.

VII. CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

Prezentul capitol sintetizează principalele constatări ale Studiului privind eficiența expertizei CAPC în perioada 2023–2025, cu accent pe gradul de preluare a obiecțiilor formulate de experți în actele normative adoptate.

Concluzii

- Analiza datelor aferente perioadei 2023–2025 indică un nivel scăzut al eficienței remedierii riscurilor de coruptibilitate și vulnerabilitate. Din totalul celor 1.138 de elemente identificate în cadrul expertizelor CAPC, au fost remediate doar 213 elemente, ceea ce corespunde unei rate generale de acceptare de aproximativ 19%. Acest nivel reprezintă cea mai redusă eficiență înregistrată de CAPC de la lansarea exercițiului de expertiză în anul 2006 și reflectă o diminuare semnificativă a receptivității Legislativului față de recomandările formulate de experți.

- Distribuția elementelor identificate confirmă persistența unor vulnerabilități structurale ale procesului de reglementare. Cele mai multe obiecții se concentrează în categoriile formularea lingvistică, coerența normativă și exercitarea atribuțiilor autorității publice, care cumulează peste patru cincimi din totalul elementelor identificate. Această concentrare indică faptul că principalele surse de risc continuă să fie generate de norme neclare, lacunare sau insuficient corelate, precum și de atribuții formulate într-o manieră care lărgeste excesiv marja de apreciere a autorităților publice.

- Din perspectiva eficienței remedierii, analiza evidențiază un caracter neuniform și selectiv al preluării obiecțiilor. Categoria formulării lingvistice înregistrează cea mai ridicată rată de acceptare, ceea ce sugerează o disponibilitate relativ mai mare a autorităților de a corecta deficiențele ce țin de claritatea și forma normei. În schimb, categoriile care vizează mecanismele de control, transparența decizională și răspunderea juridică sunt remediate într-o măsură semnificativ mai redusă, deși acestea au un rol esențial în prevenirea și limitarea comportamentelor discreționare.

- Se constată, de asemenea, că riscurile care afectează exercitarea drepturilor și obligațiilor persoanei sunt remediate selectiv. Obiecțiile care semnaleză încălcări evidente ale drepturilor și libertăților fundamentale sunt preluate într-o proporție mai mare, în timp ce elementele ce vizează disproporționalitatea sarcinilor, promovarea intereselor contrare interesului public sau discriminarea rămân, în mare parte, fără reacție normativă.

- O altă constatare transversală relevă lipsa unei diferențieri semnificative între ratele de remediere ale principalelor categorii de elemente, care se situează, în general, între 17% și 23%. Această uniformitate relativă indică absența unei strategii coerente de preluare a recomandărilor CAPC și sugerează că acceptarea obiecțiilor are un caracter mai degrabă punctual decât sistemic, fiind dependentă de context și de natura intervenției propuse.

- În final, nivelul scăzut al eficienței remedierii recomandărilor CAPC în perioada 2023–2025 trebuie înțeles și prin prisma contextului specific al procesului legislativ din această legislatură. Promovarea frecventă a proiectelor de acte normative în regim accelerat, cu un nivel limitat de fundamentare, a fost justificată prin invocarea unor circumstanțe excepționale, precum gestionarea crizelor multiple, evoluțiile regionale sau necesitatea alinierii rapide a

cadrele normative la acquis-ul Uniunii Europene. În acest context, principiile transparenței decizionale, consultării publice și participării efective a părților interesate, consacrate inclusiv de standardele europene de *Better Regulation*, au fost aplicate într-o manieră restrânsă sau formală. Această practică a limitat în mod obiectiv spațiul de deliberare și a redus posibilitatea de integrare a recomandărilor formulate de CAPC și de alți actori ai societății civile, explicând caracterul selectiv și diminuat al preluării obiecțiilor de coruptibilitate și vulnerabilitate în actele normative adoptate.

Recomandări

Având în vedere constatările de mai sus, consolidarea calității procesului de reglementare impun intervenții atât la nivel procedural, cât și instituțional și anume:

- este necesară consolidarea transparenței decizionale ca standard operațional al procesului legislativ, nu ca formalitate procedurală. Publicarea proiectelor, a notelor de fundamentare, a analizelor de impact și a sintezei recomandărilor trebuie să constituie condiții efective pentru înaintarea proiectelor spre examinare, inclusiv în cazul procedurilor accelerate;

- se impune aplicarea uniformă și efectivă a exigențelor de transparență și consultare și în cazul inițiativelor legislative ale deputaților. Lipsa sau chiar ignorarea regulilor procedurale clare și aplicabile în mod consecvent pentru aceste inițiative reduce predictibilitatea procesului legislativ și limitează posibilitatea de intervenție timpurie asupra riscurilor de coruptibilitate;

- este necesară îmbunătățirea substanțială a fundamentării proiectelor de acte normative, prin utilizarea reală a analizei impactului de reglementare. Aceasta trebuie să includă evaluarea opțiunilor alternative, estimarea costurilor și a efectelor asupra drepturilor persoanelor și asupra capacităților instituționale, în scopul reducerii riscului de norme irealizabile sau disproporționate;

- având în vedere concentrarea riscurilor în categoriile formularea lingvistică, coerența normativă și exercitarea atribuțiilor autorității publice, se recomandă instituirea unor filtre consolidate de tehnică legislativă și corelare normativă, aplicabile înainte de adoptarea proiectelor, pentru a preveni apariția lacunelor, conflictelor de norme și formulărilor ambigue;

- standardizarea procedurilor administrative trebuie să devină o prioritate transversală a procesului de reglementare. Proiectele care instituie competențe sau proceduri ar trebui să includă, în mod obligatoriu, termene clare, etape procedurale, criteriile de decizie, obligații de motivare și căi de contestare, astfel încât procedura să funcționeze ca o garanție împotriva discreției;

- consolidarea mecanismelor de control, contestare și răspundere juridică este esențială pentru creșterea caracterului preventiv al reglementărilor. Persistența vulnerabilităților în aceste domenii menține dependența de voința punctuală a autorităților și reduce eficiența pe termen lung a intervențiilor de prevenire a corupției;

- se recomandă instituționalizarea utilizării instrumentelor digitale de tip e-template și a trasabilității răspunsului la obiecțiile CAPC. Respectarea obligației procedurale de răspuns motivat (acceptare, acceptare parțială, respingere) la recomandările formulate ar contribui la creșterea predictibilității și responsabilizării procesului legislativ;

- gestionarea situațiilor de urgență și a proceselor de aliniere rapidă la acquis-ul Uniunii Europene ar trebui să se bazeze pe un regim procedural accelerat, dar garantat, care să păstreze un nucleu minim de exigențe privind transparența, consultarea, fundamentarea și verificarea coerenței normative.

În ansamblu, concluziile Studiului indică faptul că eficiența expertizei CAPC nu depinde exclusiv de calitatea tehnică a obiecțiilor formulate, ci, în mod determinant, de soliditatea cadrului procedural și instituțional, precum și de calitatea și deschiderea decidenților din cadrul forului legiuitor. În lipsa unor garanții efective de deliberare, transparență și responsabilizare, vulnerabilitățile normative tind să se reproducă, iar prevenirea corupției rămâne un obiectiv declarat, dar insuficient internalizat și asumat în practica de reglementare.

Anexa nr. 1. Schemă-model a Raportului de expertiză

[Data prezentării raportului...]

RAPORT DE EXPERTIZĂ
la proiectul _____

Tipul actului vizat de proiect: [...]
Înregistrat cu nr. [...]

Domeniul: [...]
din: [...]

I. EVALUAREA GENERALĂ

1. Autor al actului normativ este [...], autor nemijlocit - [...]

2. Categoria actului normativ propus: [...], ceea ce corespunde/nu corespunde art.72 din Constituție și Legii 100/2017 privind actele normative.

Inserați mai jos textul concret pentru a explica în ce constă necorespunderea sau pentru a elucida alte idei în legătură cu această problemă.

Expertul are obiecții la categoria actului

3. Scopul promovării proiectului.

Indicați scopul proiectului care rezultă din nota de fundamentare sau nemijlocit din textul proiectului (din Preambul, clauza de adoptare sau din prevederi separate), în cazul în care există. Dacă sunteți de altă opinie sau doriți să completați scopul declarat de autori, indicați expres acest fapt.

4. Respectarea transparenței decizionale

Indicați dacă autorul a respectat prevederile Legii 239/2008 privind transparența în procesul decizional

Au fost respectate etapele transparenței procesului decizional?

DA NU

Au fost respectate termenele de plasare și consultare a proiectului?

DA NU

A fost plasată sinteza recomandărilor pe pagina web a autorului?

DA NU

Au fost respectate prevederile Regulamentului Parlamentului referitoare la transparența decizională a proiectelor inițiate de către deputații în Parlament?

DA NU

II. FUNDAMENTAREA PROIECTULUI

5. Structura notei de fundamentare

Indicați dacă structura notei de fundamentare corespunde structurii stabilite de anexa Legii 100/2017. Dacă nu corespunde, se vor indica secțiunile omise sau necompletate ale notei de fundamentare

Nota de fundamentare corespunde structurii?

DA NU

6. Suficiența argumentării.

Indicați părerea Dvs. sa dacă nota informativă conține o justificare suficientă a promovării proiectului.

Argumentarea e suficientă?

DA NU

7. Compatibilitatea cu legislația UE și alte standarde internaționale.

Indicați despre existența referințelor în nota de fundamentare sau în textul proiectului la legislația UE și alte standarde internaționale sau lipsa acestor referințe în cazul existenței unor acte cu relevanță UE sau de alt gen identificate de expert

Nota / proiectul conține referințe la legislația UE?

DA NU

Nota / proiectul conține referințe la alte standarde internaționale relevante?

DA NU

Nota/ proiectul este cu relevanță UE

DA NU

Nota / dosarul proiectului conține expertiza de compatibilitate cu legislația UE

DA NU

8. Fundamentarea financiară.

Constatați existența și relevanța justificării financiare- a prevederilor proiectului în nota de fundamentare.

Presupune implementarea proiectului cheltuieli financiare?

DA NU

Nota de fundamentare conține estimarea cheltuielilor și fundamentarea financiară?

DA NU

9. Analiza impactului de reglementare.

Indicați dacă dosarul proiectului urma să conțină analiza impactului de reglementare. Dacă ați selectat opțiunea "DA", indicați dacă analiza impactului este suficient argumentată/documentată.

Este necesară analiza impactului de reglementare a proiectului?

DA NU

Analiza impactului de reglementare este suficient argumentată/documentată?

DA NU

III. EVALUAREA DE FOND

10. Stabilirea și promovarea unor interese / beneficii.

Constatați dacă proiectul stabilește și / sau promovează interese sau beneficii de grup sau particulare și dacă în opinia expertului acest lucru are o justificare legitimă sau nu.

Proiectul promovează interese, beneficii?

DA NU

Promovarea intereselor/beneficiilor se face cu respectarea interesului public?

DA NU

11. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.

Constatați dacă promovarea proiectului este susceptibilă de a prejudicia anumite categorii și dacă în opinia expertului acest lucru are o justificare legitimă sau nu.

La aplicare, proiectul va aduce prejudicii?

DA NU

Prejudicierea intereselor/beneficiilor se face cu respectarea interesului public?

DA NU

12. Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului

Constatați dacă proiectul este vulnerabil sau nu din perspectiva respectării drepturilor omului

Proiectul omite/ignoră drepturile/libertățile?
Proiectul respectă drepturile/libertățile?

DA NU
DA NU

13. Compatibilitatea proiectului cu prevederile cadrului normativ național

Indicați dacă proiectul este conform Constituției și/sau cadrului normativ național

Proiectul este compatibil cadrului normativ național?

DA NU

14. Analiza detaliată a prevederilor.

În cazul depistării elementelor de coruptibilitate sau vulnerabilitate în prevederile concrete ale proiectului, expertul va completa tabelul de mai jos.

Nr. obiecției	Art.	Text	Obiecții	Elemente de coruptibilitate/vulnerabilitate	Recomandări

IV. CONCLUZII

Anexa nr.2. Lista elementelor de coruptibilitate și vulnerabilitate

I. Coerența normativă

1. Norme de trimitere
2. Norme de blanchetă
3. Conflictul normelor
4. Lacune de drept

II. Formularea lingvistică

5. Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
6. Utilizarea neuniformă a termenilor
7. Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în cadrul normativ sau în proiect

III. Transparența și accesul la informații

8. Lipsa/insuficiența transparenței entităților publice
9. Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public

IV. Exercițarea drepturilor și obligațiilor persoanei

10. Costuri exagerate în raport cu beneficiul public
11. Promovarea intereselor contrar interesului public
12. Norme irealizabile
13. Prevederi care încalcă drepturile/libertățile
14. Omisiune/ignorare a drepturilor/libertăților
15. Prevederi discriminatorii
16. Omisiune/ignorare a egalității gender

V. Exercițarea atribuțiilor entității publice

17. Atribuții extensive de reglementare
18. Atribuții excesive sau contrare statutului entității publice
19. Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
20. Atribuții paralele
21. Cumularea competențelor de a elabora acte, a controla aplicarea lor și de a sancționa
22. Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul de a îndeplini anumite acțiuni
23. Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

VI. Mecanismele de control

24. Lipsa/insuficiența mecanismelor de control și supraveghere (ierarhic, intern, public)
25. Lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice

VII. Răspunderea și sancțiunile

26. Confundarea /dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare
27. Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii
28. Lipsa responsabilității clare pentru încălcarea prevederilor din proiect
29. Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect

Anexa nr.3. Pondere, frecvența, eficiența elementelor de coruptibilitate și vulnerabilitate

#	Categoria de elemente	Care este ponderea obiecțiilor la acest element din numărul total de obiecții la toate elementele	Care este ponderea elementului în categoria din care face parte	Eficiența remedierii
I.	Coerența normativă (303)			
1.	Norme de trimitere	34 (3%)	34 (11%)	3 (9%)
2.	Norme de blanchetă	16 (1%)	16 (5%)	2 (12%)
3.	Conflictul normelor	99 (8,7%)	99 (32,5%)	14 (14%)
4.	Lacune de drept	156 (14%)	156 (51%)	31 (20%)
II.	Formularea lingvistică (398)			
5.	Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	297 (26%)	297(75%	65 (22%)
6.	Utilizarea neuniformă a termenilor	77 (7%)	77 (19%)	19 (25%)
7.	Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în cadrul normativ sau în proiect	24 (2%)	24 (6%)	7 (29%)
III.	Transparența și accesul la informații			
8.	Lipsa/insuficiența transparenței entităților publice	13 (1%)	13 (26%)	2 (15%)
9.	Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public	37 (3%)	37 (74%)	4 (11%)
IV.	Exercitarea drepturilor și obligațiilor persoanei			
10.	Costuri exagerate în raport cu beneficiul public	7 (1%)	7 (6%)	0 (0%)
11.	Promovarea intereselor contrar interesului public	18 (2%)	18 (15%)	0 (0%)
12.	Norme irealizabile	30 (3%)	30 (25%)	5 (17%)
13.	Prevederi care încalcă drepturile/libertățile	38 (3%)	38 (31%)	12 (32%)
14.	Omissioni/ignorare a drepturilor/libertăților	14 (1%)	14 (12%)	4 (29%)
15.	Prevederi discriminatorii	13 (1%)	13 (11%)	0 (0%)
16.	Omissioni/ignorare a egalității gender	-	-	-
V.	Exercitarea atribuțiilor entității publice			
17.	Atribuții extensive de reglementare	10 (1%)	10 (4,5%)	1(10%)
18.	Atribuții excesive sau contrare statutului entității publice	19 (2%)	19 (9%)	2 (10%)
19.	Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	49 (4%)	49 (22%)	12 (25%)
20.	Atribuții paralele	16 (1%)	16 (7%)	4 (25%)
21.	Cumularea competențelor de a elabora acte, a controla aplicarea lor și de a sancționa	4 (0,4%)	4 (2%)	1 (25%)

23.	Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	123 (11%)	123 (56%)	18 (15%)
VI.	Mecanismele de control			
24.	Lipsa/insuficiența mecanismelor de control și supraveghere (ierarhic, intern, public)	22 (2%)	22 (96%)	3 (14%)
25.	Lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice	1 (0,1%)	1 (4%)	0 (0%)
VII.	Răspunderea și sancțiunile			
26.	Confundarea /dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare	3 (0,3%)	3 (15%)	1 (33%)
27.	Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii	5 (0,4%)	5 (25%)	1 (20%)
28.	Lipsa responsabilității clare pentru încălcarea prevederilor din proiect	8 (1%)	8 (40%)	2 (25%)
29.	Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect	4 (0,4%)	4 (20%)	0 (0%)
TOTAL		1138 (100%)		213 (19%)

Anexa nr.4. Studii de caz

Studiile de caz inserate în continuare nu urmăresc reproducerea integrală a rapoartelor, ci reprezintă o mostră ilustrativă a modului în care sunt formulate constatările și obiecțiile în cadrul expertizei CAPC, precum și a logicii de elaborare a recomandărilor.

Fiecare studiu de caz este structurat pe aceleași repere analitice – datele proiectului, contextul și scopul intervenției normative, nivelul de fundamentare, respectarea transparenței, posibile interese sau beneficii promovate, precum și exemple de prevederi criticate și recomandările aferente. Structura uniformă facilitează înțelegerea practică a metodologiei și permite corelarea observațiilor punctuale din rapoarte cu concluziile generale ale studiului privind tipologia riscurilor normative și eficiența expertizei.

Studiu de caz nr.1. Raport de expertiză la proiectul [Legii cu privire la Procuratura Anticorupție și Combaterea Crimei Organizate](#)

Denumirea proiectului expertizat
Lege cu privire la Procuratura Anticorupție și Combaterea Crimei Organizate
Autor
Grup de deputați în Parlament
Contextul și scopul proiectului
<i>Proiectul pretinde să îmbunătățească: activitatea specială de investigații; instrumentarea cauzelor penale; recuperarea bunurilor infracționale; tratarea fenomenelor infracționale complexe; colaborarea internațională; credibilitatea instituțiilor statului (din perspectiva cetățenilor) și a Republicii Moldova (din perspectiva comunității internaționale). În percepția noastră, proiectul urmărește scopuri politice, în special, electorale....</i> <i>Autorul mărturisește că intenția de reconfigurare a procuraturilor specializate a pornit de la: a) Decizia Consiliului Suprem de Securitate din 11 noiembrie 2024 privind combaterea corupției politice și a celei electorale; b) Audierile parlamentare din 6 și 7 decembrie 2014 cu privire la fraudele electorale semnalate în cadrul alegerilor prezidențiale și al referendumului republican din anul 2024; d) Hotărârea Parlamentului nr. 285 din 12 decembrie 2024 cu privire la rezultatul audierilor parlamentare privind fraudele electorale semnalate în cadrul scrutinelor electorale din anul 2024; e) Decizia Consiliului Suprem de Securitate din 20 ianuarie 2025 privind combaterea corupției politice și a celei electorale. Autorul se îngrijește, în exclusivitate, de corupția politică și cea electorală. Pornind de la contextul actual electoral, autorul pare să urmărească loializarea politică a procuraturilor specializate, în special a Procuraturii Anticorupție. Drept dovezi în acest sens servesc evenimentele care au precedat inițierea și promovarea Proiectului. Ne referim la declarațiile publice ale Președintelui Republicii, Prim-ministrului și ale Președintelui Republicii (președintele partidului politic din care face parte Autorul), care și-au exprimat nemulțumirea de activitatea Procuraturii Anticorupție în combaterea corupției politice și electorale, deși combaterea acestor fapte țin, în special, de competența Centrului Național Anticorupție. O dovadă în plus servește și mărturisirea Procurorului-șef al Procuraturii Anticorupție, care a recunoscut că exponenții puterii i-au sugerat să demisioneze. În fapt, prin reconfigurarea procuraturilor specializate, nu se va obține decât resetarea întregului corp de procurori ale acestora.</i>

Fundamentarea proiectului

Proiectul nu este argumentat suficient. Autorul face referință la analiza sistemului procuraturilor specializate în raport cu formele de criminalitate cu care se confruntă securitatea națională a Republicii Moldova. Însă, Nota de fundamentare nu conține date în acest sens.

*Anumite secțiuni ale notei de fundamentare nu au fost completate. În special secțiunea „Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare”. **Autorul nu a identificat vreo opțiune alternativă, deși una evidentă ar fi întărirea procuraturilor specializate fără a le comasa.** În acest sens, ar fi fost imperioasă dotarea acestora, în special a Procuraturii Anticorupție, cu resursele necesare unei funcționări mai eficiente.... În aceeași ordine de idei, și secțiunea „Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative” nu a fost dezvoltată suficient. Autorul anticipează că proiectul va avea impact asupra bugetului public național, fiind, însă, în neputință de a-l estima. Autorul se justifică prin faptul că impactul depinde de unele măsuri/decizii subsecvente ce urmează a fi luate de către autoritățile publice responsabile de implementarea prevederilor Proiectului. **Neestimarea costurilor proiectului demonstrează insuficiența argumentării acestuia***

Transparența

Autorul nu a informat publicul referitor la inițierea elaborării deciziei. Nu au fost respectate nici termenele prescrise de lege în ceea ce privește consultarea publică a proiectului.

*Prima **rundă de consultări a avut loc la 19 februarie 2025**, anunțul privind consultările fiind publicat pe pagina web a Parlamentului în ziua consultărilor. Este de notat că anunțul nu oferă date de contact, la care părțile interesate ar putea să-și confirme participarea. În ceea ce privește sinteza recomandărilor, aceasta ar urma să fie plasată pe pagina web a Parlamentului. Este de notat, că **Proiectul a fost dezbătut și aprobat în prima lectură la 20 februarie 2025**, pe pagina web a Parlamentului nefiind publicat decât Proiectul și nota de fundamentare.*

Promovarea de interese/beneficii

*Proiectul pare a fi promovat cu scopul de a reseta corpul de procurori al procuraturilor specializate, în special al Procuraturii Anticorupție, fapt care va genera percepția, de altfel, justificată **a loializării politice** acestora în beneficiul partidului de la guvernare. Din această perspectivă, Proiectul **promovează nejustificat interesele și beneficiile partidului de la guvernare.***

Exemple de prevederi criticate și încadrate în elemente de coruptibilitate/vulnerabilitate

*Prevederea din proiect: **Art. 3 alin. (2) Procuratura Anticorupție și Combaterea Crimei Organizate este specializată în domeniul combaterii infracțiunilor de corupție și a actelor conexe actelor de corupție, precum și în domeniul combaterii criminalității organizate, a terorismului și a torturii, având următoarele atribuții specifice: a) exercită urmărirea penală în cauzele de corupție și cele conexe actelor de corupție, infracțiunile de tortură, infracțiunile cu caracter terorist și în cele privind infracțiunile săvârșite de o organizație criminală, precum și în alte cauze date în competența sa, conform legislației procesual-penale; b) conduce urmărirea penală în cauzele privind infracțiunile în care urmărirea penală este exercitată de către organele de urmărire penală ale organelor centrale de specialitate; c) exercită sau conduce urmărirea penală în cauzele transmise acesteia pentru instrumentare de către Procurorul General; d) reprezintă învinuirea în instanța de judecată de fond, de apel și de recurs în cauzele menționate la lit. a), b) și c).***

*Obiecția expertului: **Competența procuraturii specializate trebuie să fie stabilită cu exactitate.** În primul rând, este de menționat că infracțiunile de tortură și terorism nu*

totdeauna reprezintă criminalitate organizată. În al doilea rând, *prevederile sunt nejustificat de extensive*, utilizând expresii „precum și în alte cauze date în competența sa”, „conduce urmărirea penală în cauzele privind infracțiunile în care urmărirea penală este exercitată de către organele de urmărirea penală ale organelor de specialitate;”, „exercită sau conduce urmărirea penală în cauzele transmise acesteia pentru instrumentare de către Procurorul General”.

Element de coruptibilitate/vulnerabilitate: *Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul de a îndeplini anumite acțiuni; Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative*

Recomandarea: *Revizuirea prevederilor conform obiecției*

Concluzii

...

Inițiativa legislativă ridică probleme legate de:

- *constituționalitate;*
- *respectare a drepturilor și libertăților fundamentale;*
- *legalitate și echilibru între reglementările concurente;*
- *oportunitate, coerență, consecutivitate, stabilitate și predictibilitate a normelor juridice;*
- *asigurare a transparenței.*

Studiu de caz nr.2. Raport de expertiză la [proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative \(combaterea eficientă a fenomenului corupției electorale și aspectele conexe acestuia\)](#)

Denumirea proiectului expertizat
Lege pentru modificarea unor acte normative (combaterea eficientă a fenomenului corupției electorale și aspectele conexe acestuia)
Autor
Grup de deputați în Parlament
Contextul și scopul proiectului
<i>Potrivit notei de fundamentare, proiectul a fost elaborat „în vederea perfecționării cadrului normativ național referitor la combaterea actelor de corupție care se manifestă în contextul specific al desfășurării unor scrutine electorale, activitatea coruptibilă din domeniul electoral având un șir de trăsături particulare care o disting față de alte tipuri de acte de corupție și o fac mai dificil de combătut.”</i>
Fundamentarea proiectului
<p><i>Proiectul nu este suficient de argumentat. Autorul, în nota de fundamentare, își justifică inițiativa prin evenimentele din cadrul ultimului scrutin desfășurat în Republica Moldova. Aceste evenimente, potrivit autorului, au demonstrat vulnerabilitatea autorităților publice în fața sarcinii de a face față unei campanii bine puse la punct de fraudare a alegerilor și de corupere a alegătorilor. Mecanismele și instrumentele existente de combatere a corupției electorale, în opinia autorului, s-au dovedit a fi insuficiente pentru contracararea acestui fenomen. Însă, autorul nu face vreo analiză a datelor statistice, care ar fi relevante problemei invocate, aducând ca suport, în exclusivitate, constatările reținute, la general, de către Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 25/2024.</i></p> <p><i>Cu regret, autorul nu abordează plenar aspectele ce țin de integritatea procesului electoral. Or, prevenirea și combaterea coruperii electorale este doar un aspect care ar trebui să fie abordat din perspectiva asigurării integrității în procesul electoral. Un aspect mai important constituie prevenirea și combaterea utilizării ilicite a resurselor administrative în scopuri electorale. Dacă coruperea electorală, de regulă, este practică de către partidele din opoziția parlamentară și extraparlamentară, utilizarea ilicită a resurselor administrative în scopuri electorale constituie practici care sunt aplicate, în exclusivitate, de către partidele de la guvernare. Alegerile în Republica Moldova, de fiecare dată, demonstrează că fenomenul utilizării ilicite a resurselor administrative în scopuri electorale este unul important. În acest sens sunt și constatările reținute în rapoartele misiunilor de observare a alegerilor. În pofida acestor constatări, nu există date care ne-ar convinge că aceste fapte au fost sancționate (fie contravențional, fie penal). Lipsa vreunor statistici demonstrează vulnerabilitatea prevederilor. Autoritățile, însă, evită să le îmbunătățească. Cu titlu de exemplu, este de remarcat caracterul disproporționat al amenzilor aplicabile. Astfel, în temeiul art. 47/1 din Codul contravențional, coruperea electorală pasivă se sancționează cu amendă de la 500 la 750 de unități convenționale, iar utilizarea ilicită de resurse administrative, inclusiv favorizarea sau consimțirea la utilizarea ilegală a resurselor administrative, în perioadele electorale, dacă aceasta nu constituie infracțiune, se sancționează, în temeiul art. 48/1 din Codul contravențional, cu amendă de la 90 la 300 de unități convenționale.</i></p>
Transparența
<i>Autorul nu a respectat prevederile Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, ignorând exigențele privind etapele transparenței procesului decizional și</i>

termenele de consultare a proiectului. Pagina web a Parlamentului nu conține toate documentele aferente proiectului. *Proiectul a fost aprobat în prima lectură înainte de a fi supus consultării publice, pagina web a Parlamentului neconținând sinteza recomandărilor obținute urmare a consultării publice. Este de remarcat că proiectul a fost aprobat în prima lectură fără avizul Guvernului, dar și fără avizul altor autorități care trebuie să se expună asupra acestuia. Ne referim, în special, la Comisia Electorală Centrală, care trebuie consultată obligatoriu, în temeiul art. 11 alin. (2) din Codul electoral. Unul din principiile, care guvernează raporturile electorale, este principiul stabilității, care trebuie garantat prin transmiterea spre avizare Comisiei Electorale Centrale a tuturor proiectele actelor normative pentru modificarea Codului electoral.*

Promovarea de interese/beneficii

Proiectul promovează interese de grup, acestea nefiind potrivite interesului public. Cu titlu de exemplu, proiectul conține prevederi care țin de înregistrarea partidelor politice. Procedurile administrative în acest sens devin mai îndelungate, dar și mai complexe. Normele ar putea descuraja apariția unor noi partide politice, iar eventualele intenții de înregistrare a unor noi formațiuni politice ar putea să nu reușească până la alegerile parlamentare din 2025. În acest mod, partidele existente sunt avantajate. Prin proiect, este avantajat și partidul de guvernare, cel care deține controlul asupra autorităților care urmează a fi antrenate în procesul de înregistrare a partidelor. Aceste instituții pornind, în special, de la modul de numire/eliberare din funcții a conducătorilor, ar putea să nu reziste presiunii politice, eșuând în exercitarea potrivită a atribuțiilor.

Exemple de prevederi criticate și încadrate în elemente de coruptibilitate/vulnerabilitate

Prevederea din proiect: Art. II - Codul penal al Republicii Moldova nr. 985-XV din 18 aprilie 2002 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 72-74, art.195), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează: 1. La articolul 181/1: alineatul (1) se completează la început cu cuvântul „Promisiunea,”

Obiecția expertului: *Prin completarea propusă, se incriminează fapta de promisiune de bani, bunuri ori de alte foloase în scopul determinării alegătorului sau susținătorului să își exercite sau să nu își exercite drepturile electorale în cadrul alegerilor, inclusiv al celor regionale. În sensul art. 1 din Codul electoral, nr. 325/2022, apelurile, declarațiile, precum și acțiunile de difuzare a informației care au scopul de a-i determina pe alegători să își dea votul pentru unii sau pentru alți concurenți electorali sau pentru una dintre opțiunile la referendum, constituie agitație electorală. În esență, promisiunea de foloase constituie promisiune electorală, care face parte din agitație electorală. În conformitate cu art. 70 alin. (1) și (2) din Codul electoral, cetățenii Republicii Moldova, partidele politice, blocurile electorale, candidații și persoanele de încredere ale candidaților au dreptul de a supune discuțiilor libere și sub toate aspectele programele electorale ale concurenților electorali, calitățile politice, profesionale și personale ale candidaților, precum și de a face agitație electorală în cadrul adunărilor, mitingurilor, întâlnirilor cu alegătorii, prin intermediul mass-mediei, prin expunerea de afișe electorale sau prin intermediul altor forme de comunicare. Exercițiul acestui drept nu poate fi supus unor formalități, condiții, restricții sau sancțiuni decât dacă sunt prevăzute de lege, constituind măsuri necesare într-o societate democratică, pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, ocrotirea sănătății sau protecția moralei, protecția reputației, apărarea drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea de informații confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești.*

Element de coruptibilitate/vulnerabilitate: *Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive*

Recomandarea: *Reconsiderarea prevederilor*

Concluzii

...

Proiectul este cu impact major asupra drepturilor omului. CtEDO a dezvoltat o vastă jurisprudență, prin care a cristalizat criteriile, în temeiul cărora poate fi constatat caracterul justificabil al ingerinței în exercitarea unui drept protejat. Astfel, pentru ca restrângerea unor drepturi și libertăți să fie una justificabilă, aceasta trebuie: să fie prevăzută de lege (accesibilă, clară și previzibilă); să corespundă normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional; să fie necesară în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării și divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției; să fie proporțională cu situația care a determinat-o; să nu atingă existența dreptului sau a libertății.

În acest sens, proiectul este de o vulnerabilitate esențială, generând dubii legate de conformitatea cu cadrul normativ național, inclusiv cel constituțional.

Studiu de caz nr.3. Raport de expertiză la [proiectul Legii pentru modificarea Legii nr. 3/2025 pentru aprobarea Listei terenurilor cu destinație agricolă proprietate publică a statului din domeniul public](#)

Denumirea proiectului expertizat
Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 3/2025 pentru aprobarea Listei terenurilor cu destinație agricolă proprietate publică a statului din domeniul public
Autor
Deputat în Parlament, autor nemijlocit - Alexandr Trubca, deputat în Parlament
Contextul și scopul proiectului
<i>Potrivit notei de fundamentare, „Proiectul de lege a fost elaborat ca urmare a mai multor solicitări parvenite din partea Agenției Proprietății Publice, prin scrisoarea nr. 03-01-3873 din 21.05.2025, Consiliul Raional Cimișlia, scrisoarea nr. 250 din 09.06.2025, dar și a primărilor Chetrosu, Cricova și Bubuieci prin care a fost solicitat suportul Comisiei Agricultură și Industrie Alimentară, în vederea intervenției în anexa la Legea nr. 3/2025 prin excluderea unor terenuri necesare pentru dezvoltarea localităților sus-menționate. Astfel, proiectul de lege prevede excluderea din anexa la Legea 3/2025 pentru aprobarea Listei terenurilor cu destinație agricolă proprietate publică a statului din domeniul public a unui șir de terenuri în scopul transmiterii acestora în proprietatea publică a autorităților publice locale de nivelul I și II”. Mai exact, analizând normele elaborate, se atestă că prin proiect se propune excluderea a 7 terenuri agricole proprietate publică a statului din domeniul public, cu suprafața totală de aproximativ 112 ha din Lista terenurilor cu destinație agricolă proprietate publică a statului din domeniul public, iar în același timp se propune completarea listei respective cu un singur teren, care nu poate fi identificat în portalul informațional e-Cadastru. Totodată, se mai propune obligarea Guvernului ca să transmită 6 terenuri agricole către autoritățile publice locale, altele decât cele care se propun a fi excluse din Lista nominalizată, precum și să modifice destinația a 2 terenuri agricole dintre acele propuse pentru excludere.</i>
Fundamentarea proiectului
<i>Nota de fundamentare nu conține suficiente argumente și explicații care ar susține temeinic necesitatea promovării proiectului. Inițial se observă lipsa informațiilor de specialitate, tehnice privind terenurile vizate de proiect și lipsesc date că s-ar fi organizat o analiză sau o cercetare de specialitate a stării juridice și de fapt a acestor terenuri. Totodată, asumțiile exprimate de autor privind modalitatea de valorificare a terenurilor, precum că vor servi pentru construcția de cantină socială, sală sportivă comunală, complex sportiv, centrul medicilor de familie, casă de cultură, crearea unor zone economice mici, incubatoare de afaceri, construcții locative etc., denotă o abordare superficială și lipsită de rigoare a funcției și valorii terenurilor agricole, ignorând interesul public aferent conservării resurselor funciare. Presupusa valorificare a terenurilor și scopul nobil declarat este mai curând un exercițiu de imaginație decât un obiectiv concret susținut de circumstanțe obiective, fezabile și verificabile. Nota de fundamentare nu oferă absolut nici o informație referitor la 2 terenuri agricole învecinate amplasate în municipiul Chișinău, sectorul centru, care se propun a fi excluse din Lista terenurilor cu destinație agricolă proprietate publică a statului din domeniul public și să le fie modificată destinația în terenuri destinate construcțiilor și amenajărilor. În concluzie, nota de fundamentare este deficitară și urmează a fi completată prin prisma aspectelor expuse în acest compartiment.</i>
Transparența
<i>Proiectul și nota de fundamentare au fost puse la dispoziția părților interesate prin publicarea acestora pe pagina web a Parlamentului. În ceea ce privește organizarea consultărilor publice de către Comisia agricultură și industrie alimentară a Parlamentului, conform art. 49/1 din Regulamentul Parlamentului nr. 797/1996, nu au fost identificate informații pe platformele web cu acces liber.</i>
Promovarea de interese/beneficii
<i>Aparent, prin proiect se promovează interesul justificat al unor unități administrativ teritoriale/autorități publice locale de a obține în administrare terenurile vizate de proiect. Totuși, în absența unei evaluări sistematice a tuturor terenurilor din Lista cuprinsă în Legea nr. 3/2025,</i>

precum și a situației la nivel național a necesităților tuturor unităților administrativ teritoriale, proiectul reprezintă mai degrabă o soluție fragmentară, aplicată ad-hoc, în favoarea unor unități administrativ teritoriale pe baza unor criterii nereglementate de cadrul normativ și lipsite de transparență. Mai mult, este reprobabilă abordarea autorului, potrivit căreia, inițial se va vota proiectul, abia după care Guvernul urmează să efectueze analiza necesară, or din punct de vedere logic și firesc lucrurile ar trebui să decurgă exact invers.... Astfel, proiectul riscă să devină un instrument arbitrar de favorizare selectivă fără o justificare legitimă. Promovarea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

Concluzii

Prin proiect se propune excluderea a 7 terenuri agricole proprietate publică a statului din domeniul public, cu suprafața totală de aproximativ 112 ha din Lista terenurilor cu destinație agricolă proprietate publică a statului din domeniul public expusă în Legea nr. 3/2025 (succesoare a Legii nr. 668/1995), iar în același timp se propune completarea listei respective cu un singur teren, care nu poate fi identificat în portalul informațional e-Cadastru. Totodată, se mai propune obligarea Guvernului ca să transmită 6 terenuri agricole către autoritățile publice locale, altele decât cele care se propun a fi excluse din Lista nominalizată, precum și să modifice destinația a 2 terenuri agricole dintre acele propuse pentru excludere. Promovarea proiectului reprezintă o soluție fragmentară, aplicată ad-hoc, în favoarea unor unități administrativ teritoriale pe baza unor criterii nereglementate de cadrul normativ și lipsite de transparență. De asemenea, prin proiect se pot aduce ingerințe fondului de terenuri agricole de calitate superioară. Lipsa datelor certe despre fiecare din terenurile agricole vizate, în special a 2 terenuri din municipiul Chișinău, generează suspiciuni de promovare a unor interese contrar interesului public. Și anume, se propune excluderea din Legea nr. 3/2025 a 2 terenuri agricole învecinate amplasate în municipiul Chișinău, sectorul centru: nr. cadastral 0100301034 cu suprafața de 14,69 ha situat pe str. Haltei nr. 41a și nr. cadastral 0100301032 cu suprafața de 9,22 ha situat pe str. Calea Basarabiei nr. 18. În același timp, se mai propune schimbarea destinației acestor 2 terenuri agricole, și anume în terenuri destinate construcțiilor și amenajărilor. Nota de fundamentare nu conține niciun fel de informații sau explicații referitoare la aceste terenuri, omisiune care afectează transparența și justificarea intervenției normative propuse. În contextul analizei din secțiunile anterioare, sunt incerte intențiile autorului proiectului, fiind generate suspiciuni rezonabile privind existența unui interes privat ascuns sau a unor aranjamente prealabile privind schimbarea regimului juridic al terenurilor respective.