



Parlamentul
Republicii Moldova

Durj-08 nr. *80*
26. 02. 2021

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (nr.10 din 22.01.2021)

Direcția generală juridică a examinat, în conformitate cu prevederile art.54 din Regulamentul Parlamentului, proiectul de lege specificat în titlu și expune următoarele considerații.

I. Aspecte de ordin general și procedural

1. Proiectul supus avizării a fost înaintat spre examinare Parlamentului cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați, în conformitate cu prevederile art.73 din Constituție și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Prin proiectul de lege în cauză se propune modificarea prevederilor Legii nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și Legii nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale. Potrivit Notei informative, proiectul de lege are ca obiectiv excluderea unui șir de neconcordanțe în domeniul legislației naționale care reglementează procedura de declarare a averii și intereselor personale, precum și procedura de constatare a încălcărilor regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

3. Domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu art.66 din Constituție.

4. Prin natura relațiilor sociale reglementate, inițiativa legislativă face parte din categoria legilor organice, în corespundere cu prevederile art.72 din Constituție și art.10 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

5. Potrivit art. 32 alin.(1) din Legea nr.100/2017, proiectul de lege trebuie să fie transmis spre avizare autorităților publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în proiect, instituțiilor interesate, precum și reprezentanților societății civile, care întocmesc și prezintă autorului proiectului avizele la proiect. Constatăm că proiectul de lege a fost prezentat în Parlament fără careva avize, fapt ce constituie o încălcare a procedurii de prezentare a unui act normativ spre examinare legislatorului.

6. De asemenea, potrivit art.32 alin.(1) din Legea nr.100/2017, concomitent sau înainte de transmiterea spre avizare, proiectul actului normativ trebuie supus consultării publice în modul stabilit de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, procedură care, la fel, nu a fost respectată de către autorii proiectului de lege.

7. În conformitate cu prevederile art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, art.34-37 din Legea nr.100/2017, odată cu avizarea și consultarea publică a proiectului de lege, autorul proiectului trebuie să asigure efectuarea expertizelor juridică, anticorupție, economică, financiară, științifică, ecologică și de alt gen în funcție de tipul raporturilor sociale reglementate de actul normativ. Atenționăm că acestea lipsesc la prezentul proiect de lege.

8. Astfel, constatăm încălcarea procedurii de întocmire a proiectului actului normativ și de prezentare a acestuia spre examinare în Parlament. Mai mult, drept urmare a omiterii respectării procedurii legale de întocmire a unui proiect de lege, a fost prezentată o notă informativă abstractă, lipsită de fundament probatoriu, analiză și explicații care ar fi capabile să susțină necesitatea adoptării proiectului în cauză.

II. Observații de conținut și tehnică legislativă

1. **La Art.I, pct.2 reținem că**, potrivit notei informative, temeiul modificării art.26 al Legii nr.132/2016 este: „legislația națională nu prevede un termen maxim în interiorul căreia sancțiunea (de încetare a mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu), oricare nu ar fi ea, să poată fi aplicată, și la expirarea căreia aceste sancțiuni să nu mai pot fi aplicate”. Ținem să precizăm că, intenția expusă în nota informativă nu corespunde prevederilor proiectului, ori acțiunea de aplicare a sancțiunii este diferită de acțiunea de efectuare a controlului declarațiilor de avere și interese personale. Prin propunerea de completare a art.26 se indică, de fapt, un termen de prescripție (de doi ani din momentul depunerii declarației de avere și interese personale) pentru **efectuarea controlului declarațiilor de avere și interese personale**. Iar, modificări privind instituirea unor termene pentru aplicarea sancțiunii de încetare a mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu în prezentul proiect nu se regăsesc. Astfel, explicațiile oferite de nota informativă nu corespund cu modificările propuse în proiect.

Cu titlu informativ, amintim că, urmare a adoptării Legii nr.244/2020 (Lege contestată la Curtea Constituțională, acțiunea căreia a fost suspendată prin Decizia nr.149/2020) a fost completată Legea nr.132/2016 cu art.41¹ care instituie că *„sancțiunea de încetare a mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu pentru încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor poate fi aplicată în termen de un an de la data la care a fost admisă încălcarea”*. Pe cale de consecință, în prezenta situație de incertitudine, legată de suspendarea acțiunii Legii nr.244/2020, promovarea prezentului proiect de lege este neîntemeiată.

Sub un alt aspect, autorii invocă încălcarea prevederilor art.23 al Constituției Republicii Moldova și indică faptul că „*legea nu este clară*”, deoarece nu stabilește un termen în interiorul căruia să fie permisă efectuarea controlului. Respectiv, se propune introducerea unui termen de „*doi ani*” pentru o categorie expresă de subiecți: „*aleșii locali, conducătorii și adjuncții acestora din instituțiile de învățământ publice și din instituțiile medico-sanitare publice.*”

Cu toate acestea, cercul subiecților obligați să respecte prevederile Legii nr.132/2016 este cu mult mai larg, fiind supuși controlului din partea Autorității Naționale de Integritate: funcționarii publici, inclusiv cei cu statut special; persoanele care dețin funcțiile de demnitate publică; conducătorii organizațiilor publice și adjuncții acestora; membrii colegiilor/comisiilor de admitere în profesie, de evaluare, disciplinare și/sau de etică a profesiilor conexe justiției și alte persoane menționate în art.3 alin.(1) al Legii nr.133/2016.

Astfel, din moment ce autorii indică faptul că „*legea nu este clară*”, nu este corect să se prezinte un proiect de lege care să asigure claritate doar pentru o categorie de subiecți, atunci când, de fapt, legea se referă la un cerc mai larg. Art.16 al Constituției Republicii Moldova stabilește expres că toți cetățenii Republicii Moldova sânt egali în fața legii și a autorităților publice. Corespunzător, toți subiecții Legii nr.132/2016 au dreptul să beneficieze de o reglementare clară a drepturilor și obligațiilor lor. Iar, elaborarea și adoptarea normelor juridice doar pentru o categorie de subiecți și diferențierea acestora după „*gradul de abuz bazat pe criterii politice*”, constituie, în esență, o discriminare a acestora.

Concluzionând cele expuse, reținem că, prezenta modificare ridică probleme de constituționalitate. În lipsa unei decizii finale a Curții Constituționale pe subiectul constituționalității/neconstituționalității Legii nr.244/2020, promovarea prezentei modificări este prematură.

La fel, analizând completările propuse la art.26 alin.(1) al Legii nr.132/2016 stabilim că acesta nu se încadrează în mod logic în conținutul articolului dat. Potrivit art.46 alin.(3) al Legii nr.100/2017, expunerea dispozițiilor de conținut a unui act normativ este sistematizată într-o succesiune logică, aceasta se bazează pe o analiză juridică temeinică, pe stabilirea naturii instituțiilor și a relațiilor dintre acestea. Articolul 26 (în redacția în vigoare) instituie norme generale referitoare la „*controlul averii și intereselor personale*”, iar modalitatea de efectuare a controlului este redată în articolele următoare. Completarea propusă de autori se referă la termenul stabilit pentru efectuarea controlului averii și al intereselor personale unor categorii exacte de subiecți, ceea ce presupune că o asemenea prevedere trebuie reflectată în articolele ulterioare.

2. Art.I, pct.3 al proiectului de lege:

Alin.(2¹) propus spre completarea art.27 al Legii nr.132/2016 utilizează o noțiune echivocă „*prelungire justificată*” care, sugerăm să fie explicată, pentru a exclude eventualele abuzuri de interpretări.

La fel, depistăm că nota informativă a proiectului nu argumentează necesitatea completării art.27 cu alin.(3), care menționează ca „*cel puțin jumate din persoanele supuse controlului averilor și intereselor personale*” să fie „*judecători și procurori*”, și nici nu au fost prezentate careva studii și analize corespunzătoare, care ar demonstra necesitatea adoptării modificării propuse. Astfel, constatăm lipsa de argumentare a propunerii de completare a alin.(3) a art.27, fapt ce contravine art.30 al Legii nr.100/2017.

3. Art.I, pct.5 al proiectului de lege:

Completarea art.31 cu un alineat nou (3), potrivit căruia „*procesul-verbal de inițiere a controlului poate fi contestat concomitent cu actul de constatare*”, urmează a fi examinat în coroborare cu art.36 alin.(1) al aceleiași legi. Urmare a ultimei modificări a legii, constatăm că a fost omisă indicarea expresă a termenului în interiorul căruia actul de constatare poate fi contestat. Recomandăm indicarea în cuprinsul art.36 alin.(1) a unui termen exact în interiorul căruia persoana va putea contesta actul de constatare.

4. Art.I, pct.6 al proiectului de lege:

Luând în considerație că se propune completarea art.34 alin.(2) al Legii nr.132/2016 cu mențiunea că „*în urma controlului efectuat*” de inspectorul de integritate „*în baza actului de constatare*” este întreprinsă sesizarea organelor de urmărire penală, sau, după caz, Serviciul Fiscal de Stat, pentru a exclude orice echivoc, apare necesitatea indicării acestei concretizări și în conținutul art.7 alin.(1) lit.d) al Legii nr.132/2016, care menționează dreptul Autorității Naționale de Integritate de a sesiza organul de urmărire penală și/sau Serviciul Fiscal de Stat în vederea determinării existenței elementelor unei infracțiuni și/sau verificării respectării regimului fiscal.

5. Art.I, pct.7 al proiectului de lege:

Atragem atenția asupra faptului că, deși, punctul dat menționează că oferă un alt cuprins art.35 al Legii nr.132/2016, în urma analizei stabilim că, unicele modificări efectuate sunt: introducerea unui alineat nou - alin.(1) și excluderea din conținutul alin.(4) a frazei „*de integritate poate solicita aplicarea unor măsuri de asigurare pe perioada examinării cauzei civile.*”. Corespunzător, pentru a face o claritate, sugerăm modificarea conținutului pct.7 din proiect cu indicarea faptului că: alin.(1) al art.35 va avea un nou conținut și menționarea excluderii din alin.(4) a textului „*de integritate poate solicita aplicarea unor măsuri de asigurare pe perioada examinării cauzei civile.*”, respectiv, indicarea faptului că numerotarea celorlalte alineate se modifică în modul corespunzător.

6. Art.I, pct.8 al proiectului de lege:

Referitor la modificările propuse art.37, reiterăm obiecțiile indicate mai sus ce țin de completarea art.26 al Legii nr.132/2016, deoarece,

explicațiile oferite de nota informativă nu corespund cu modificările propuse prin proiectul de lege respectiv. Mai mult, ca și în cazul controlului averii și al intereselor personale, persoanele supuse controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor au dreptul să beneficieze de o lege clară.

Astfel, sugerăm indicarea unui termen exact în interiorul căruia să fie permisă efectuarea controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor pentru toți subiecții Legii nr.132/2016. Suplimentar, este necesară argumentarea tuturor modificărilor propuse, inclusiv, a termenului de doi ani indicat în proiect.

La fel, din analiza conținutului modificărilor propuse art.37 identificăm faptul că, deși, la pct.8 se menționează că oferă un alt cuprins art.37 al Legii nr.132/2016, stabilim că, unica modificare propusă este introducerea unui alineat nou - alin.(1) și renumerotarea vechilor alineate.

7. Art.II, pct.1 al proiectului de lege:

Reținem lipsa argumentării propunerii de completare a noțiunii de „conflict de interese” din art.2 al Legii nr.133/2016 cu ideea că: *„Nu se consideră conflict de interese situația în care subiectul declarării în vederea exercitării atribuțiilor de serviciu era obligat să efectueze activitatea administrativă respectivă.”*

Nu este clar în ce situații subiectul declarării este obligat să efectueze activitatea administrativă care, totodată, generează conflict de interese pentru sine, adică, manifestă un interes personal în realizarea actului administrativ respectiv. Mai ales că art.14 al Legii nr. 133/2016 menționează că orice conflict de interese urmează se soluționeze în modul corespunzător, iar alin.(4) indică pentru astfel de situații și soluția: *„Subiectul declarării poate soluționa conflictul de interese real în care se află prin **abținerea de la rezolvarea cererii/demersului, de la emiterea/adoptarea actului administrativ, de la încheierea actului juridic, de la participarea la luarea unei decizii sau luarea deciziei/votare, informând toate părțile vizate de decizia respectivă în privința măsurilor luate pentru a proteja corectitudinea procesului de luare a deciziilor.**”*

Autorii nu au prezentat explicații și nici nu au oferit exemple, care să justifice oportunitatea indicării acestui text în conținutul normei analizate, fapt ce contravine art.30 al Legii nr.100/2017, ori, stabilirea unei excepții de la regula generală imperativă care menționează expres că *„este conflict de interese situația în care subiectul declarării **are un interes personal ce influențează sau ar putea influența exercitarea imparțială și obiectivă a obligațiilor și responsabilităților** ce îi revin potrivit legii”* necesită o argumentare fundamentată suficient de puternică (inclusiv, cu exemple și sondaje, analize) pentru a putea fi adoptată.

8. Art.II, pct.2 al proiectului de lege:

Aceeași situație o identificăm și la pct.2, prin care se propune excluderea din art.12 alin.(3) al Legii nr.133/2016, ce reglementează noțiunea de „*Conflict de interese real*”, a textului „sau pot influența”. Stabilim că o asemenea modificare solicită o argumentare fundamentată.

Referitor la propunerea includerii alin.(3¹) în art.12 al Legii nr.133/2016, atragem atenția că Legea în cauză are drept subiecți un cerc mai larg decât „aleșii locali” - consilieri ai consiliilor sătești (comunale), orășenești (municipale), raionale și consiliului municipal Chișinău, deputați în Adunarea Populară a Găgăuziei, primari și viceprimari, președinți și vicepreședinți ai raioanelor. Astfel, acte confirmative, inclusiv, sondaje, analize care să demonstreze că numai „aleșii locali” trebuie să fie favorizați în raport cu ceilalți subiecți ai Legii nr.133/2016, beneficiind numai ei de excepții de la regula generală nu au fost prezentate de către autori, fapt ce contravine art.30 al Legii nr.100/2017.

Mai mult, în esență, necesitatea includerii alin.(3¹) în conținutul art.12 nu este argumentată în conținutul notei informative a proiectului examinat. Reiterăm că propunerea adoptării unei excepții de la regula generală, care reglementează expres care sunt situațiile de conflict de interese, solicită o argumentare fundamentată, inclusiv, cu exemple și sondaje, analize pentru a convinge despre utilitatea adoptării acesteia de către legislator.

9. Art.II, pct.3 al proiectului de lege:

Autorii proiectului fac referire la aplicarea judicioasă a art.7 lit.c) al Legii nr.768/2000 privind statutul alesului local, care indică faptul că mandatul alesului local este incompatibil cu calitatea de funcționar public, de angajat în subdiviziunile autorităților administrației publice locale (aparatură președintelui raionului, primării, primărie și preturile municipiului Chișinău, direcții, secții și alte subdiviziuni), inclusiv ale Adunării Populare a Găgăuziei și ale Comitetului executiv al Găgăuziei.

Astfel, se invocă problema interpretării restrictive a acestor prevederi în cadrul controalelor realizate de către inspectorii de integritate, și drept soluție se propune completarea art.16 al Legii nr.133/2016 cu prevederi care ar reglementa în detaliu aplicarea normei date. Totodată, însuși autorii proiectului indică faptul că, în acest sens, a fost deja adoptată Legea nr.263/2012 privind interpretarea art.7 alin.(1) lit. c) și d) din Legea nr.768/2000 privind statutul alesului local, care explică: „Prevederile literei c) se aplică funcționarilor publici și angajaților din subdiviziunile autorităților administrației publice locale de același nivel și din aceeași unitate administrativ-teritorială.”

Mai mult, întru asigurarea unei aplicări uniforme, Parlamentul a adoptat Legea nr.120/2020 pentru interpretarea articolului 25 alineatul (2) litera a) din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

Corespunzător, stabilim că obiectivul propus de autori deja a fost realizat prin Legea nr.263/2012 și Legea nr.120/2020, iar modificarea art.16 al Legii nr.133/2016 își pierde actualitatea, deoarece o lege de interpretare a normei în cauză deja a fost adoptată.

În situația în care legea de bază și legea de interpretare nu sunt aplicate corect, este cazul să fie completate respectivele legi cu reglementări mai detaliate. Nu este recomandată elaborarea normelor ce dublează prevederile care se regăsesc în alte legi în vigoare. Mai ales că Legea nr.768/2000 privind statutul alesului local este cea care conține norme aplicabile unei categorii speciale de subiecți - aleșii locali, respectiv, aceasta ar trebui să reglementeze în detaliu normele privind starea de incompatibilitate specifică doar acestor subiecți.

Cu certitudine se constată o problemă de aplicabilitate, generată de aplicarea incorectă și în ansamblu a tuturor normelor ce vizează domeniul incompatibilităților de către autoritatea căreia îi revine obligația de a pune în practică aceste norme.

10. Cu titlu de observație generală, în contextul modificărilor propuse prin prezentul proiect de lege, insistăm asupra importanței respectării principiului stabilității legislației și predictibilității normelor juridice (art. 3 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 100/2017) care sunt componentele de bază ale existenței statului de drept, o garanție esențială pentru persoanele din societate, motiv pentru care, inițierea unor noi reglementări ale relațiilor sociale sau modificarea celor existente trebuie să se realizeze printr-un proces adecvat, planificat și coordonat. Modificările frecvente care au același obiect nu sunt binevenite pe motivul instabilității legislative și a securității raporturilor juridice.

Remarcăm că, ultima modificare a Legii nr.132/2016 și a Legii nr.133/2016 a fost realizată prin Legea nr.244 din 22.12.2020 pentru modificarea unor acte normative, care a intervenit cu modificări esențiale ce reglementează procesul de control al averii și al intereselor personale. Ulterior, Legea nr.244/2020 a fost contestată la Curtea Constituțională, care, prin Decizia nr.149/2020 a suspendat acțiunea legii.

Urmare a celor indicate mai sus, conchidem că procedura de elaborare a prezentului proiect de lege nu a fost respectată, mai mult, în nota informativă lipsește argumentarea corespunzătoare pentru a susține și a explica modificările propuse. Drept urmare, considerăm că proiectul de lege urmează a fi revizuit prin prisma obiecțiilor expuse, și recomandăm autorilor reevaluarea oportunității promovării acestuia.

 **Șef Direcție generală,
Ion CREANGĂ**

Ex:V. Cașu
Tel. 2-37