



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2-1238 din 26.02.2021

La nr. 10 din 22.01.2021

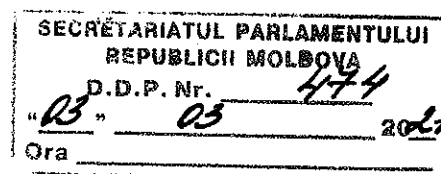
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.132/2016, Legea nr.133/2016) .

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 7 (șapte) file.

Director adjunct

Vadim COJOCARU





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7133 din 25.02.2021

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 132/2016, Legea nr.133/2016)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autori al proiectului de act normativ sunt un grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova, ceea ce corespunde art.102 din Constituție.

Categoria actului normativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.102 din Constituție, art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, „Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice”. Mai mult ca atât, art.11 alin.(2²) al aceleiași legi prevede că „Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea

proiectului de decizie”.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova la data de 22.01.2021, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului. Totodată, proiectul a fost remis spre efectuarea expertizei anticorupție la 26.01.2021, respectiv nu a fost asigurat termenul de 10 zile lucrătoare pentru recepționarea propunerilor și/sau obiecțiilor.

Astfel, în procesul de promovare a proiectului nu au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2/2) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În cadrul notei informative autorul stabilește că: *„Prezentul proiect de lege a fost elaborat în vederea excluderii unui șir de neconcordanțe în domeniul legislației naționale care reglementează procedura de declararea averii și intereselor personale, precum și legat de procedura de constatarea încălcărilor regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor. Prin reglementările propuse a fi introduse se urmărește concretizarea procedurii de constatarea încălcărilor regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, acțiuni efectuate exclusiv de către inspectorul de integritate.”*

Analizând, normele propuse se constată că prin proiect are drept scop modificarea procedurii controlului declarațiilor de avere și interese personale de către Autoritatea Națională de Integritate (în continuare - ANI). Totodată, proiectul vine cu modificări asupra definiției de „conflict de interes”, precum și asupra reglementării conceptului de „incompatibilitatea funcției publice/de demnitate publică” reglementate prin Legea nr.133/2016 privind declararea averii și intereselor personale.

Astfel, deși autorul menționează în nota informativă că unele prevederi au ca scop *„excluderea unui șir de neconcordanțe în domeniul legislației naționale care reglementează procedura de declararea averii și intereselor personale, precum și legat de procedura de constatarea încălcărilor regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor”*, totuși implementarea unor norme din proiect riscă să creeze neclarități la aplicare datorită modului general de expunere (a se vedea Art.II pct.1 - pct.3 din proiect). Prin urmare, se atestă că scopul declarat de către autor în nota informativă este diferit de scopul real al normelor propuse.

Suplimentar, menționăm că prevederile proiectului urmează a fi analizate prin prisma Legii nr. 132/2016 în vigoare, la data întocmirii prezentului raport de expertiză anticorupție, nu și prin prisma normelor Legii nr.244/2020. În acest sens, comunicăm că actualmente în examinarea Curții Constituționale a Republicii Moldova se află sesizarea nr.209a/2020 privind controlul constituționalității a priori a Legii nr.244 din 16 decembrie 2020 pentru modificarea unor acte normative (proiectul nr.495 din 4 decembrie 2020), iar această lege (nr.244/2020) este suspendată, în prezent, până la soluționarea în fond a cauzei (decizia Curții Constituționale nr.149 din 21.12.2020).

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

Deși, reieșind din informația prezentată în nota informativă rezidă că proiectul promovează interesele generale ale societății prin sporirea accesibilității și previzibilității legislației naționale ce vizează controlul averii și intereselor personale desfășurate de către ANI.

Totuși, din analiza unor prevederi s-au relevat riscuri ce pot afecta procesul de combaterii corupției la nivel național, prin stabilirea unor derogări vis-a-vis de anumiți subiecți (consilieri locali) în reglementarea incompatibilităților funcției publice/de demnitate publică. În acest sens, Legea integrității nr.82/2017 stabilește drept măsuri de asigurare a integrității instituționale:

- respectarea regimului juridic al incompatibilităților, al restricțiilor în ierarhie și al limitărilor de publicitate (a se vedea art.12 Legea nr.82/2017),
- respectarea regimului juridic al conflictelor de interese (a se vedea art.14 Legea nr.82/2017).

La fel, se conturează unele neclarități vis-a-vis de oportunitatea și necesitatea modificării termenului de desfășurare a procesului de control al averii și al intereselor personale de la 3 la după eliberarea din funcția publică, precum este prevăzut în prezent la art.32 alin.(1) din Legea nr.132/2016, la 2 ani pentru anumite categorii de subiecții (a se vedea Art.I pct.2 din proiect). Totodată, termenul de calculare este stabilit diferit pentru aceștia (2 ani din momentul depunerii declarației de avere și interese personale, și nu din momentul eliberării din funcție, precum stabilește legislația în vigoare).

Prin urmare, se constată că promovarea proiectului este conformă interesului public, în măsura în care riscurile identificate vor fi excluse din proiect de către autor.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare".*

Deși, autorul în nota informativă aduce argumente în ceea ce privește neconcordanțele legislației privind declararea averilor și intereselor personale, totuși, se constată că nu este efectuată o anticipare realistă a noilor reglementări și, deci, nu este prezentat efectul social al realizării proiectului și care va fi impactul real al acestor prevederi.

La fel, nu sunt aduse comentarii echidistante, obiective și pertinente în ceea ce privește reducerea perioadei de efectuare a controlului averii și al intereselor personale, pentru anumite categorii de funcții publice/de demnitate publică și diferențierea procedurii de calculare a termenului dat (a se vedea prevederea de la Art.I pct.22 din proiect, în raport cu prevederea art.32 alin.(1) din Legea nr. 132/2016). Suplimentar, o asemenea abordare riscă să creeze o discriminare între subiecții declarării

averii și intereselor personale. Aceeași abordare discreționară (fără careva argumente concludente) apare și în raport cu subiecții propuși a fi supuși primordial controalelor, aici facem referire la procurori și judecători (a se vedea norma de la Art.I pct.3). Această propunere vine în contradicție cu principiul selectării aliorii declarat la art.27 alin.(3) din Legea nr.132/2016.

Având în vedere precizările de mai sus, se concluzionează că argumente valide, obiective în privința promovării proiectului în redacția actuală nu au fost aduse pe deplin, iar nota necesită a fi completată cu date suplimentare care să argumenteze necesitatea celor propuse.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) *fundamentarea economico-financiară*”.

Reieșind din prevederile proiectului, se constată că implementarea acestuia nu va presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat. În acest context, în nota informativă se stipulează „Implementarea prevederilor proiectului dat nu necesită cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat.”

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

În ansamblu, proiectul întrunește rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Totuși, unele norme sunt formulate ambiguu, deoarece termenii cu care se operează sunt generali, cum ar fi: „a apărut în circumstanțe independente de voința acestuia” (a se vedea Art.II pct.2, pct.3 din proiect).

Totodată, derogarea de la definiția conceptului de „conflict de interes” este una generală, ce poate fi aplicată multor situații/circumstanțe fără reguli/criterii clare. O derogare de la o prevedere legislativă trebuie expusă exact și concis pentru a exclude aplicarea ei în mod abuziv.

Formulările ambigue permit interpretarea abuzivă a normei ceea ce constituie un factor de coruptibilitate. Aspectele date sunt analizate în conținutul capitolului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Se atestă că unele expuneri ale normelor din proiect contravin prevederilor cadrului normativ în vigoare, în special Legii integrității nr.82/2017 care prevede că respectarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale și respectarea regimului juridic al conflictelor de interese sunt declarate măsuri de asigurare a integrității instituționale. Totodată, proiectul conține prevederi care

la aplicare riscă să creeze conflict cu normele Legii nr.768/2000 privind statutul alesului local (a se vedea norma de la Art.II pct.3 din proiect).

Într-o altă ordine de idei, prevederile proiectului se prezintă contrar măsurilor de prevenire anticorupție garantate de Convenția ONU împotriva corupției, ratificată de Republica Moldova prin Legea nr.158/2007, care declară la art.20 „Îmbogățirea ilicită sub rezerva Constituției sale și a principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, fiecare stat parte are în vedere să adopte măsurile legislative și alte măsuri care se dovedesc a fi necesare pentru a atribui caracterul de infracțiune, în cazul în care actele au fost săvârșite cu intenție, îmbogățirii ilicite, adică o mărire substanțială a patrimoniului unui agent public pe care acesta n-o poate justifica rezonabil în raport cu veniturile sale legitime”. Totodată, Convenția sus-citată prevede la art.5 „1. Fiecare stat parte elaborează și aplică sau are în vedere, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, politici de prevenire a corupției eficiente și coordonate care favorizează participarea societății și care reflectă principiile de stat de drept, buna gestiune a problemelor politice și bunurile publice, de integritate, transparență și responsabilitate.”

Aspectele date sunt analizate detaliat în conținutul capitolului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Prevederile promovate au tangeță directă cu procedura de control al averii și al intereselor personale, desfășurată de către inspectorul de integritate din cadrul Autorității Naționale de Integritate. Normele elaborate riscă să diminueze din termenii de efectuare a controlului averilor și intereselor personale în derulare, fapt ce prezintă un risc de corupție (a se vedea Art.III din proiect). Aspectele date sunt analizate detaliat în conținutul capitolului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Stabilim că promovarea proiectelor prin care se diminuează din funcționalitatea mecanismelor de prevenire a corupției (în cazul proiectului respectarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, precum și respectarea regimului juridic al conflictelor de interese) va avea un impact negativ asupra drepturilor omului. În acest sens, Convenția ONU împotriva corupției, ratificată de Republica Moldova prin Legea nr.158/2007 declară la art.20 „Îmbogățirea ilicită sub rezerva Constituției sale și a principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, fiecare stat parte are în vedere să adopte măsurile legislative și alte măsuri care se dovedesc a fi necesare pentru a atribui caracterul de infracțiune, în cazul în care actele au fost săvârșite cu intenție, îmbogățirii ilicite, adică o mărire substanțială a patrimoniului unui agent public pe care acesta n-o poate justifica rezonabil în raport cu veniturile sale legitime”.

Totodată, Convenția sus-citată declară la art.5 „1. Fiecare stat parte elaborează și aplică sau are în vedere, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, politici de prevenire a corupției eficiente și coordonate care favorizează participarea societății și care reflectă principiile de stat de drept, buna gestiune a problemelor politice și bunurile publice, de integritate, transparență și responsabilitate. 2. Fiecare stat parte se străduiește să pună la punct și să promoveze practici eficiente pentru prevenirea corupției. 3. Fiecare stat parte se străduiește să evalueze periodic instrumentele juridice și măsurile administrative pertinente pentru a determina dacă acestea sunt corespunzătoare pentru a preveni și combate corupția.”

Prin urmare, prevederile care atentează asupra climatului de integritate în sectorul public, asupra măsurilor de prevenire și combatere a corupției, inevitabil atentează și asupra drepturilor omului (care sunt indispensabile și depind de buna funcționare a organelor statului).

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

Art.1 pct.2 și pct. 8 potrivit proiectului (Legea 132/2016)

2. La articolul 26 alineatul unic devine alineatul (1) și se completează în final cu textul „în cazul aleșilor locali, conducătorilor și adjuncților acestora din instituțiile de învățământ publice și din instituțiile medico-sanitare publice, controlul averii și al intereselor personale poate fi dispus în interiorul unui termen de maxim doi ani din momentul depunerii declarației de avere și interese personale.”;

8. Articolul 37 va avea următorul cuprins:

„(1) În cazul aleșilor locali, conducătorilor și adjuncților acestora din instituțiile de învățământ publice și din instituțiile medico-sanitare publice, controlul privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor poate fi inițiat în termen de doi ani de la efectuarea activității administrative invocate. [...]”

Obiecții:

Micșorarea termenului de efectuare a controlul averii și al intereselor personale asupra unor categorii de agenți publici, restrânge direct acțiunile ANI în timp și favorizează tergiversarea timpului și ca urmare eschivarea agenților publici de la acest control. O asemenea abordare atentează asupra măsurilor de prevenire și combaterea corupției, precum și încurajează evitarea declarării tuturor averilor și intereselor agenților publici, cu atât mai mult că autorul propune aplicarea acestei prevederi inclusiv și pentru controalele începute și care sunt în proces de desfășurare.

Suplimentar, nu este clar care este raționamentul propunerii de a efectua controalele vizate în maxim 2 ani din momentul depunerii declarației de avere și interese personale (pentru aleșilor locali, conducătorilor și adjuncților acestora din instituțiile de învățământ publice și din instituțiile medico-sanitare publice), în timp ce art.32 alin.(1) din Legea nr.132/2016 prevede pentru restul funcționarilor publici/de demnitate publică un termen de efectuare a controlului de 3 ani după încetarea funcției deținute (și nu din momentul depunerii declarațiilor). Astfel, diferențierea de procedură a efectuării controalelor între diferite categorii de subiecți ai declarării averii și intereselor personale se prezintă discriminatorie și neargumentată.

În acest sens, Convenția ONU împotriva corupției stabilește expres că „fiecare stat parte are în vedere să adopte măsurile legislative și alte măsuri care se dovedesc a fi necesare pentru a atribui caracterul de infracțiune, în cazul în care actele au fost săvârșite cu intenție, îmbogățirii ilicite, adică o mărire substanțială a patrimoniului unui agent public pe care acesta n-o poate justifica rezonabil în raport cu veniturile sale legitime”. Prin urmare, această propunere contravine art.20 a Convenției ONU împotriva corupției, act internațional ratificat de către Republica Moldova (Legea nr.158/2007) și prezintă un risc de corupție care afectează interesul general al societății.

Totodată, nu au fost aduse argumente concludente privind încadrarea proiectului propus în sistemul național legislativ și dacă sunt aliniate politicilor anticorupție promovate de Legea integrității nr.82/2017, care la fel declară:

- respectarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale;
- respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, drept măsuri de asigurare a integrității

instituționale (a se vedea art.10, art.13 și art.14 din Legea nr.82/2017).

Prin urmare, norma propusă este inoportună în raport cu impactul real al acestuia și contravine actelor internaționale, ratificate de către Republica Moldova (Convenția ONU împotriva corupției). Totodată, această propunere atentează la climatul de integritate la nivel național, precum și diminuează din capacitatea funcțională a ANI ca entitate publică responsabilă de asigurarea integrității în exercitarea funcției publice/funcției de demnitate publică, de prevenire a corupției prin realizarea controlului averii și al intereselor personale etc.

Recomandări:

Excluderea Art.I pct.2 primul alineat și pct. 8 din proiect.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Promovarea intereselor contrar interesului public
- Prevederi discriminatorii
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere pasivă
 - corupere activă
- Legalizarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită

- 2 -

Art.I pct. 3 potrivit proiectului (Legea 132/2016)

3. Articolul 27: se completează cu alineatul (2/1) cu următorul cuprins:

„(2/1) Termenul de efectuare a controlului declarațiilor de avere și interese personale este de 3 luni de la momentul întocmirii procesului-verbal de inițiere a controlului, cu posibilitatea prelungirii justificate o singură dată a acestuia cu 30 de zile.

la alineatul (3) după cuvintele „cu funcții de demnitate publică” se introduce textul „dintre care cel puțin jumătate din controale să fie efectuate exclusiv în privința judecătorilor și procurorilor”.

Obiecții:

1) Menționăm că norma propusă la pct.3 din proiect, privind termenul de efectuare a controlului declarațiilor de avere și interese personale este redată în mod neclar și ambiguu, datorită faptului că controlul declarațiilor reprezintă o procedură de control separată de controlul averilor și intereselor personale. Controlul declarațiilor de avere/interese personale fiind o etapă premergătoare de regulă și diferită de controlul averii/intereselor personale.

Astfel, nu e clar indicarea termenului de 30 de zile de la inițierea controlului averii/intereselor personale, pentru a efectua controlul declarațiilor. În acest sens, Legea nr.100/2017 privind actele normative prevede la art.54 „Textul proiectului actului normativ se elaborează în limba română, cu respectarea următoarelor reguli: a) conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale, de ortografie și de punctuație”. Prin urmare, o asemenea reglementare se prezintă ambiguă și prezintă un risc de corupție prin confuzia creată în cadrul controalelor desfășurate de către ANI.

2) Subsidiar, autorul nu a adus careva argumente concise în nota informativă, în vederea oportunității de a efectua jumătate din controalele declarațiilor de avere și interese personale menționate la art.27 alin.(3) din Legea nr.132/2016, exclusiv asupra judecătorilor și procurorilor. Totodată, proiectul nu propune un

mecanism de identificare și selectare a judecătorilor și procurorilor, vizați în normă, precum și nici nu atribuie în competența ANI de a reglementa acest mecanism. Lipsa unei proceduri și a unor criterii de selectare a judecătorilor/procurorilor supuși controalelor declarațiilor de avere și interese personale, prezintă un risc de corupție, ANI fiind în drept să stabilească acest mecanism în mod unilateral/preferențial.

Suplimentar, o asemenea abordare (fără o argumentare complexă și obiectivă) se prezintă discriminatorie, or Legea nr.132/2016 prevede exact că, controlul din oficiu asupra persoanelor cu funcții de demnitate publică se efectuează „în mod aleatoriu” între toate categoriile.

Recomandări:

Recomandăm excluderea Art.I pct.3 alineatele 2, 3 și 4 din proiectul de lege.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Prevederi discriminatorii

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită

- 3 -

Art.I pct.8 alin.(1) potrivit proiectului

8. Articolul 37 va avea următorul cuprins:

„(1) În cazul aleșilor locali, conducătorilor și adjunctilor acestora din instituțiile de învățământ publice și din instituțiile medico-sanitare publice, controlul privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor poate fi inițiat în termen de doi ani de la efectuarea activității administrative invocate.

Obiecții:

Obiecția de la cap.III pct.1 din prezentul raport de expertiză anticorupție rămâne valabilă și în cazul normei sus-citate. Această abordare prezintă un risc de corupție și favorizând subiecții indicați în prevederea sus-citată, în raport cu restul agenților publici care cad sub incidența Legii nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale.

Recomandări:

Recomandăm excluderea normei sus-citate din textul proiectului de lege.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Prevederi discriminatorii
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită

Art.II pct. 1 potrivit proiectului (Legea 133/2016)

1. Articolul 2:

noțiunea „conflict de interese”, se completează la final cu textul: „Nu se consideră conflict de interese situația în care subiectul declarării în vederea exercitării atribuțiilor de serviciu era obligat să efectueze activitatea administrativă respectivă.”

Obiecții:

O asemenea expunere reprezintă în sine o derogare de la regula generală care definește fenomenul „conflictul de interes”. Însă, derogarea propusă este expusă într-o manieră interpretativă și generală, care riscă să admită aplicarea acestei prevederi în versiune preferențială.

Astfel, în practică pot apărea situații în care agentul public se va eschiva de la declararea și soluționarea unui conflict de interes pe motiv că circumstanța apărută este în coraport cu efectuarea activității administrative. Totodată, atât autorul cât și Legea vizată nr.133/2016, nu acordă o reglementare asupra termenului „activitate administrativă” ce presupune aceasta, fapt ce sporește posibilitatea interpretărilor preferențiale a normei de derogare. În acest sens, prevederea în cauză contravine principiilor activității de legiferare stabilite la art.3 din Legea nr.100/2017, care prevede „La elaborarea unui act normativ se respectă următoarele principii: [...] d) oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice [...]”.

Prin urmare, derogarea propusă asupra definiției de „conflict de interes” comportă un element de incertitudine la aplicare care admite interpretarea prevederii în dependență de scopurile urmărite, cu alte cuvinte norme este general expusă și poate fi aplicată unui număr mare de situații - obiective și nu doar, ceea ce prezintă un risc de corupție.

Recomandări:

Recomandăm excluderea Art.II pct.1 din proiectul de lege.

Factori de risc:

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Promovarea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită

Art.II pct. 2 și pct. 3 potrivit proiectului (Legea 133/2016)

2. Articolul 12:

se completează cu alin. (3/1), având următorul cuprins: „(3/1) Prevederile alin. (3) nu se aplică în privința alesului local a cărui conflict de interese a apărut în circumstanțe independente de voința acestuia sau anterior obținerii mandatului acestuia.”

3. La articolul 16:

se completează cu alineatul (2) cu următorul conținut: „(2) Nu se află în stare de incompatibilitate prevăzută la alin. (1): a) Consilierii consiliilor sătești (comunale), orășenești (municipale), raionale și consiliului municipal Chișinău care activează în calitate de functionari publici sau angajați în aceeași unitate administrativ-teritorială dar în subdiviziunile autorităților administrației publice

locale de alt nivel față de cea în care au fost aleși;

b) Consilierii consiliilor sătești (comunale), orășenești (municipale), raionale și consiliului municipal Chișinău care activează în calitate de funcționari publici sau angajați în altă unitate administrativ-teritorială față de cea în care au fost aleși;

c) Subiecții declarării a căror stare de incompatibilitate a apărut în circumstanțe independente de voința acestora sau anterior obținerii funcției respective.

Obiecții:

Similar obiecției de la cap.III pct.4, norma de la pct.2 reprezintă în sine o derogare de la prevederile legale care reglementează procedura de soluționare a conflictului de interes real și repetat atenționăm că această derogare se prezintă un generală aplicabilă exclusiv anumitor categorii de subiecți ai declarării. Astfel, norma dată contravine principiului predictibilității normei de drept, stabilită de Legea nr.100/2017. Concomitent, Legea nr.133/2016 prevede obligatoriu procedura declarării tuturor conflictelor de interes (potențiale/reale/consumate), iar norma propusă va admite aleșilor locali evitarea atât a soluționării, cât și a declarării acestor conflicte motivând doar că acestea au apărut independent de voința lor, ceea ce prezintă un risc de corupție și favorizarea unor subiecți în raport cu alții.

Cu referire la pct.3 atenționăm că actualmente legislația națională enumeră exhaustiv (Legea nr.768/2000 privind statutul alesului local) incompatibilitățile alesului local. Astfel, art.7 și art.8 din legea sus-citată prevede „Art. 7. - (1) Mandatul alesului local este incompatibil cu:

a) exercitarea altei funcții de demnitate publică;

b) calitatea de funcționar public în oficiile teritoriale ale Cămarilor de Stat;

c) calitatea de funcționar public, de angajat în subdiviziunile autorităților administrației publice locale (aparatură prezidențială, raională, primărie, primărie și preturile municipiului Chișinău, direcții, secții și alte subdiviziuni), inclusiv ale Adunării Populare a Găgăuziei și ale Comitetului executiv al Găgăuziei;

d) calitatea de șef, de șef adjunct (inclusiv interimatul acestor funcții) în structurile subordonate autorităților publice locale (instituții publice, servicii, întreprinderi municipale);

e) alte cazuri stabilite prin lege, inclusiv cele prevăzute la art. 84 al Legii nr. 436-XV din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală.

(2) Suplimentar la incompatibilitățile prevăzute la alin.(1) din prezentul articol, mandatul consilierului este incompatibil cu calitatea de consilier al unui consiliu de același nivel sau de consilier al consiliului de orice nivel din alte unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea.

Art.8. - (1) Alesul local care se află în unul din cazurile de incompatibilitate prevăzute la art.7 din prezenta lege va demisiona din funcția incompatibilă cu mandatul deținut sau își va depune mandatul în termen de 30 de zile de la apariția incompatibilității. [...]”

Prin urmare, prevederile propuse vor dubla reglementarea incompatibilităților aleșilor locali, în multiple legi ceea ce contravine caracterului unic al normelor de drept. Considerăm că normele propuse favorizează anumiți subiecți ai declarării și respectiv se prezintă discriminator în raport cu restul subiecților enumerați în Legea nr.133/2016.

Suplimentar, norma de la pct.3 lit.c) este expusă într-un mod general care poate fi aplicat unor multiple situații, ceea ce prezintă un risc de corupție.

Subsidiar, menționăm că asemenea reglementare a regimului de incompatibilitate atentează direct asupra climatului de integritate în entitățile publice locale. În acest sens, art.12 din Legea nr.82/2017 prevede „(1)

Pentru exercitarea eficientă și dezinteresată a atribuțiilor agentului public, desfășurarea activității sale profesionale este incompatibilă cu alte funcții, calități sau activități, cu excepția celor stabilite de Constituție sau legi organice. Întru evitarea promovării intereselor personale și asigurarea respectării interesului public, agentul public care ocupă o funcție publică, inclusiv o funcție publică cu statut special sau o funcție de demnitate publică, respectă restricția de desfășurare a activității profesionale în raporturi ierarhice nemijlocite cu o rudă directă sau cu o rudă prin afinitate în cadrul aceleiași entități publice. [...] Conducătorul entității publice respectă regimul juridic al incompatibilităților, al restricțiilor în ierarhie și al limitărilor de publicitate, completat, după caz, cu reguli specifice fiecărei categorii de agenți publici, prevăzute de legislația specială care reglementează activitatea acesteia. [...] (4) Derogările de la prevederile prezentului articol sunt permise doar în măsura în care sunt prevăzute de legislația specială care reglementează statutul special al agentului public.

În acest sens, ar fi recomandabil coordonarea normele propuse la Art.II pct.3 din proiectul de lege cu prevederile Legii nr.768/2000, pentru evitarea multiplelor reglementări ale incompatibilităților alesului local, în caz contrar se va crea un conflict în aceste norme date, fiecare subiect interesat apelând la legea preferabilă.

Recomandări:

Recomandăm excluderea Art.II pct.2 și pct.3 din proiectul de lege.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligățiilor
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Prevederi discriminatorii

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - încălcare a incompatibilităților în funcția publică

- 6 -

Art.III potrivit proiectului

Controalele averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, inițiate de Autoritatea Națională de Integritate dar nefinalizate până la data intrării în vigoare a prezentei legi, continuă potrivit prevederilor prezentei legi.

Obiecții:

Norma propusă riscă să afecteze procedurile de control aflate în derulare iar pentru unele cazuri în general anularea controlului pentru intervenirea derogărilor propuse de proiect, ceea ce se prezintă contrar interesului public, de a asigura un mecanism eficient de prevenire și combatere a îmbogățirii ilicite în sectorul public.

Repetat atenționăm, că unele modificări propuse atentează la climatul de integritate în instituțiile publice și contravine principiilor declarate la art.4 din Legea integrității nr.82/2017. Astfel, printre măsurile de integritate reglementate de Legea nr.82/2017 sunt, după cum s-a menționat și anterior:

- 1) respectarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale,
- 2) respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, drept măsuri de asigurare a integrității instituționale,

3) respectarea regimului juridic al incompatibilităților, restricțiilor în ierarhie și al limitărilor de publicitate (a se vedea art.10, art.12, art.13 și art.14 din legea nr.82/2017).

Potrivit art.10 alin.(3) și (4) din lege „(3) Nerealizarea măsurilor [...] duce la compromiterea climatului de integritate instituțională și a integrității în sectorul public, la apariția manifestărilor de corupție, la afectarea interesului public și atrage declanșarea măsurilor de control al integrității în sectorul public de către autoritățile anticorupție responsabile sau alte autorități cu competențe specifice, precum și răspunderea conducătorilor entităților publice și a agenților publici, [...] (4) Nerealizarea măsurilor [...] stabilit de [...] legislația specială care reglementează activitatea diferitor categorii de entități și agenți publici atrage răspunderea disciplinară, indiferent de survenirea altor forme de răspundere juridică (contravențională, penală).”

Prin urmare, aplicarea normelor propuse în mod retroactiv (pentru cazurile în derulare) afectează direct măsurile de integritate și reprezintă o ingerință în activitatea autorităților anticorupție responsabile de acest domeniu (ANI). Totodată, o asemenea reglementare contravine principiilor de neretroactivitate a legii în timp, care urmărește protejarea libertăților, contribuie la adâncirea securității juridice, a certitudinii în raporturile interumane. Principala valoare a ordinii de drept constă în posibilitatea oferită fiecăruia de a-și conforma comportamentul regulilor dinainte stabilite.

Recomandări:

Excluderea Art.III din proiectul de lege.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - încălcare a incompatibilităților în funcția publică

IV. Concluzia expertizei

Proiectul este o inițiativă legislativă a unui grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova care are drept scop reglementarea procedurii de efectuare a controlul averilor și a intereselor personale de către Autoritatea Națională de Integritate, precum și stabilesc anumite derogări de la cerințele Legii nr.133/2016 pentru anumiți subiecți ai declarării.

Analizând proiectul supus expertizei s-a constatat că autorul nu a respectat, în totalitate cerințele legale privind asigurarea transparenței în procesul decizional.

Subsidiar, este important de atenționat că proiectul conține prevederi care la aplicare, riscă să atenteze asupra climatului de integritate în sectorul public (în special cele de la nivel local), unele prevederi contravenind Convenției ONU împotriva corupției, ratificate de Republica Moldova prin Legea nr.158/2007. Potrivit art.20 din Contravenție „Îmbogățirea ilicită sub rezerva Constituției sale și a principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, fiecare stat parte are în vedere să adopte măsurile legislative și alte măsuri care se dovedesc a fi necesare pentru a atribui caracterul de infracțiune, în cazul în care actele au fost săvârșite cu intenție, îmbogățirii ilicite, adică o mărire substanțială a patrimoniului unui agent public pe care acesta n-o poate justifica rezonabil în raport cu veniturile sale legitime”.

În proiect au fost identificați mai mulți factori și riscuri de corupție printre care:

- limitarea funcționalității ANI (în special asupra cazurilor de control aflate în derulare), iar ca efect atentarea asupra mecanismelor de prevenire și combatere a corupției din Republica Moldova. Una din misiunile acestei entități constă anume în asigurarea integrității în exercitarea funcției publice sau funcției de demnitate publică și prevenirea corupției prin realizarea controlului averii și al intereselor personale;
- stabilirea unor norme ce vin să discrimineze anumiți subiecți ai declarării în raport cu alții (fără a se aduce argumente/date complete, obiective și concludente);
- stabilirea unor derogări nejustificate de la regimul juridic al incompatibilităților funcției publice și soluționarea conflictelor de interese etc.

Prin urmare, este necesară o evaluare detaliată a prevederilor proiectului prin prisma obiecțiilor și recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

25.02.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Cristina DIACENCO, Inspector principal



Verificat: E. Bedros



25.02.2021

