



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



Pr. 221/04.06.20
CFP, CAP

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

Nr. 06/2-338 din 22.06. 2020

La nr. 221 din 04.06.2020

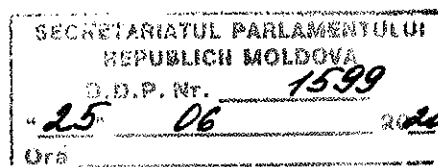
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.181/2014; Legea nr.199/2010; Legea nr.158/2008; Legea nr.260/2017; Legea nr.136/2017; Legea nr.80/2010; Codul de procedură penală).

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

Director

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6581 din 22.06.2020

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.181/2014; Legea nr.199/2010; Legea nr.158/2008; Legea nr.260/2017; Legea nr.136/2017; Legea nr.80/2010; Codul de procedură penală)

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

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

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

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 privind actele normative.

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

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

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

Proiectul propus și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative,

fiind asigurat accesul părților interesate pentru a putea prezenta și expedia recomandări referitoare la proiectul prenotat.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop „[...] de a completa vidul legislativ existent în privința asigurării măsurilor și recomandărilor formulate de auditori și, totodată, de a elimina deficiențele și incoerențele normative în vederea depășirii problemelor legate de responsabilizarea conducerii entităților auditate, asigurarea continuității și transparenței activității Curții de Conturi, sporirea impactului rapoartelor de audit și simplificarea procedurii de sesizare a organelor de urmărire penală.”

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propun amendamente pentru următoarele acte normative:

- Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar bugetare nr.181/2014;
- Legea nr.199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică;
- Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public;
- Legea nr.260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova;
- Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern;
- Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală;
- Legea nr.80/2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică;
- Legea nr.122/2003 Codul de procedură penală a Republicii Moldova.

Astfel, se atestă că obiectivul de bază al operării modificărilor propuse constă în perfecționarea cadrului normativ pertinent, în partea ce ține de efectuarea transparentă și independentă a auditului în sectorul public, precum și responsabilizarea entităților auditate de gestionarea resurselor financiare publice și/sau a patrimoniului public și/sau de reglementarea unui domeniu economic și/sau social, precum și programele sau activitățile supuse auditului public extern.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Prin proiect se promovează interesul public de a perfecționa cadrul de reglementare a activității de audit și de supraveghere publică, precum și de a stabili reglementări specifice referitoare la auditul entităților de interes public, întru asigurarea transparenței și răspunderii, economicității, eficienței și eficacității, legalității și echității, eticii și integrității în activitatea entității publice, conform principiilor bunei guvernări.

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”.

În conținutul notei informative se prezintă argumente referitoare la condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite, în conformitate cu prevederile art.30 al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

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 argumentele prezentate în nota informativă, cât și din prevederile proiectului, se constată că implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare din bugetul de stat.

În acest sens, în nota informativă se menționează că: „Aprobarea și implementarea prezentului proiect de lege nu implică cheltuieli financiare suplimentare”.

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 *”textuli 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 sunt utilizate sau cu sens ambiguu;*
- g) *se evită tautologiile juridice;*
- h) *se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.*

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului s-au identificat norme contradictorii cu dispozițiile art.54 alin.(2) din Constituție, art.3 alin.(4) lit.a) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, art.7 al Legii nr.260/2017 privind

organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova, art.59 alin.(3) și alin.(7) al Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, art.5, art.32, art.35 alin.(3) și art.385 alin.(1) din Codul contravențional, art.1, art.3 și art.65 alin.(2) din Codul penal, în ceea ce privește necorelarea reglementărilor propuse cu normele cadrului normativ pertinent, fapt care, la aplicare, poate duce la apariția manifestărilor de corupție.

Analiza detaliată a incoerențelor respective sunt analizate la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

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

În proiect se conțin dispoziții ce reglementează activitatea Curții de Conturi, competentă și responsabilă de realizarea auditului public extern în conformitate cu standardele internaționale ale instituțiilor supreme de audit.

De asemenea, dispozițiile propuse vor implica activitatea entităților publice cu competență legală de numirea în funcție a demnitarului conducător al autorității publice de a porni măsuri disciplinare față de conducătorii autorităților publice, responsabili de perioada auditată.

Totuși, reglementarea defectuoasă a unor prevederi din conținutul proiectului propus riscă să amenințe obiectivitatea și imparțialitatea auditorilor publici responsabili de efectuarea auditului public, fapt ce va compromite interesul public.

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

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

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

<p style="text-align: center;">- 1 -</p>
<p>Art.I Pct.1 art.4 alin.(4) din proiectul de lege (4) În cazul emiterii de către Curtea de Conturi a opiniei contrare, <u>autoritatea ierarhic superioară sau autoritatea care are competența legală de numire în funcție a conducătorului autorității bugetare independente va aplica măsuri disciplinare față de conducătorul autorității, instituției bugetare, responsabil de perioada auditată.</u></p>
<p>Obiecții: Potrivit raționamentului normei propuse, în cazul emiterii de către Curtea de Conturi a opiniei contrare, entitățile publice responsabile vor urma să aplice în mod obligatoriu măsuri disciplinare în privința demnitarului conducător al autorității publice, responsabil de perioada auditată.</p> <p>Însă, în corespundere cu art.59 alin.(3) și alin.(7) al Legii nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, „<u>Sanctiunea disciplinară, cu excepția celei specificate la art.58 lit.a), nu poate fi aplicată decât după cercetarea prealabilă a faptei imputate și după audierea echitabilă a funcționarului public de către comisia de disciplină, în termen de cel mult o lună de la data constatării abaterii</u>”.</p>

Astfel, urmare a aplicării normei propuse, se va crea situația în care entitățile publice cu competență legală de numirea în funcție a demnitarului conducător al autorității publice i se va limita discreția cu privire la aprecierea abaterii disciplinare, întrucât se va exclude posibilitatea acestuia de a decide asupra lipsei vinovăției săvârșirii abaterii disciplinare.

În acest sens, este de menționat că, în conformitate cu procedura de examinare a abaterii disciplinare, entitatea publică cu competență legală de numirea în funcție a demnitarului conducător al autorității publice va putea constata comiterea abaterii disciplinare persoanei imputabile doar după o cercetare prealabilă a faptei imputate și după audierea echitabilă a acestuia.

Rezultă că, prevederea imperativă a aplicării sancțiunilor pentru abaterea disciplinară invocată, în afara exigențelor legale care prescriu deciderea aplicării sau a neaplicării acestora în cadrul unei proceduri de examinare abaterii disciplinare, va constitui o imixtiune în activitatea autorităților cu competențe legale de numire în funcție a demnitarilor conducători ai autorităților publice (art.7 al Legii nr.260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova), dar și o încălcare a dreptului la apărare a demnitarului conducător al autorității publice în cadrul procedurii disciplinare.

Pericolul coruptibil al normei propuse rezidă în faptul că disonanța cu cadrul normativ pertinent, va crea precondiții pentru entitatea publică cu competență legală de numirea în funcție a demnitarului conducător al autorității publice de a evita procedura legală în cadrul căreia se va constata vinovăția pentru abaterea disciplinară, fapt ce va compromite interesul public. Aceste aspecte vor conduce la restrângerea exercițiului unor drepturi ale funcționarilor publici, care nu își vor putea demonstra nevinovăția în cadrul cercetării prealabile, iar sancțiunea disciplinară îi va fi aplicată în pofida reglementărilor care protejează acest drept, fiind în contradicție cu art.54 din Constituție.

Recomandări:

Reglementarea normei în următoarea redacție: „În cazul emiterii de către Curtea de Conturi a opiniei contrare, autoritatea ierarhic superioară sau autoritatea care are competența legală de numire în funcție a conducătorului autorității bugetare independente va porni procedura disciplinară față de conducătorul autorității, instituției bugetare, responsabil de perioada auditată”.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - trafic de influență
 - influențare necorespunzătoare
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 2 -

Art.IV pct.5 art.7 alin.(3/1) și pct.8 art.15 lit.i/1) din proiectul de lege

(3¹) Curtea de Conturi este în drept să solicite organelor competente aplicarea sancțiunilor contravenționale față de persoanele responsabile de utilizarea resurselor financiare publice.
(i¹) cere organelor competente aplicarea unor sancțiuni contravenționale față de persoanele responsabile de utilizarea resurselor financiare publice.

Obiecții:

Conform prevederilor legale actuale din art.7 alin.(2) al Legii nr.260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova, „Curtea de Conturi sesizează organele de drept despre depistarea încălcărilor ale căror constatare și examinare țin de competența acestora”.

Însă, potrivit normei propuse, se dublează atribuția Curții de Conturi indicată *supra*, prin faptul că solicitarea organelor competente de a aplica sancțiuni contravenționale se include în sensul semantic al expresiei „sesizează organele de drept despre depistarea încălcărilor” din norma sus-enunțată.

Mai mult decât atât, potrivit art.32 din Codul contravențional, sancțiunea contravențională este o măsură de constrângere statală și un mijloc de corectare și reeducare ce se aplică, în numele legii, persoanei care a săvârșit o contravenție.

La fel, conform art.385 alin.(1) din Codul contravențional, „Agentul constatator este reprezentantul autorității publice care soluționează, în limitele competenței sale, cauza contravențională în modul prevăzut de prezentul cod”.

Prin urmare, dacă în rezultatul efectuării auditului, Curtea de Conturi constată încălcări sau abateri de la lege, inclusiv și în domeniul utilizării resurselor financiare publice, aceasta deja are competența de a sesiza organele competente pentru examinarea contravențiilor, precum și a infracțiunilor.

Pericolul coruptibil al reglementării propuse, rezidă în crearea unei confuzii dintre atribuția de bază actuală și cea propusă ca fiind atribuții diferite, deși, în esență, reprezintă una și aceeași atribuție, doar cu specificarea aplicării sancțiunii contravenționale, în condițiile în care sancțiunea contravențională nu poate fi solicitată de a fi aplicată de nici o entitate publică, ci doar în condițiile Codului contravențional, în rezultatul constatării contravenției de agentul constatator competent.

Recomandări:

1.Excluderea alin.(3/1) al art.7.

2.Reglementarea lit.„i¹) al art.15 în următoarea redacție: „i¹) sesizează organele de drept despre depistarea încălcărilor ale căror constatare și examinare țin de competența acestora”.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Atribuții paralele
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 3 -

Art.IV pct.13 art.33/1 alin.(3) din proiectul de lege

(3) Managerii entităților publice pe parcursul activității cărora Curtea de Conturi a emis opinie contrară sau au fost în imposibilitatea de a exprima opinia, din motive imputabile acestora, vor avea interdicția de a ocupa asemenea funcții pe viitor.

Obiecții:

Conform normei propuse se instituie o interdicție absolută de a ocupa funcții de conducere în cadrul entităților publice de către conducătorii entităților publice (care în mod eronat sunt denumiți „managerii”) cărora pe parcursul activității Curtea de Conturi a emis opinie contrară, sau a fost în imposibilitatea de a exprima opinia din motive imputabile acestora.

În primul rând, decizia de a angaja și elibera din funcție conducătorii entităților publice aparține autorităților publice cu competență legală de numirea în funcție a demnitarului conducător al autorității publice.

Cu privire la obligativitatea aplicării sancțiunii disciplinare, inclusiv cea de eliberare din funcție urmează de luat în considerare recomandările înaintate în obiecția în privința pct.1 art.4 alin.(4) din Legea nr.181/2014, din prezentul raport de expertiză anticorupție.

Totodată, cu privire la interdicția de a ocupa funcții de conducător al entităților publice pe viitor, în condițiile

proiectului înaintat, această normă nu coroborează cu sancțiunile penale și contravenționale legate de privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate. prevăzute în modul corespunzător de Codul penal și Codul contravențional.

În sensul dat, sunt relevante prevederile art.3 alin.(4) lit.a) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, care stipulează că: „proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune”.

Astfel, conform art.65 alin.(2) din Codul penal, „Privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate poate fi stabilită de instanța de judecată pe un termen de la 1 la 5 ani, iar în cazurile expres prevăzute în Partea specială a prezentului cod – pe un termen de la un an la 15 ani”.

La fel, art.35 alin.(3) din Codul contravențional, prevede că: „Privarea de dreptul de a desfășura anumită activitate sau privarea de dreptul de a deține anumite funcții poate fi aplicată de instanța de judecată pentru un termen de la 3 luni la un an. Această sancțiune se aplică în cazurile în care, ținând cont de caracterul contravențiilor comise de persoana vinovată, legea declară ca fiind inadmisibilă desfășurarea unei anumite activități sau deținerea unei anumite funcții de către aceasta”.

Urmează de menționat faptul că, sancțiunea sub formă de privare de dreptul de a desfășura anumită activitate sau privarea de dreptul de a deține anumite funcții poate surveni în rezultatul aplicării răspunderii penale sau contravenționale, după caz.

Având în vedere că Codul penal și Codul contravențional sunt unicele legi care stabilesc răspunderi și sancțiuni, rezultă că nici o lege nu poate prevedea reglementări cu caracter penal sau contravențional (art.1 și art.3 din Codul penal și art.5 din Codul contravențional).

La fel, art.54 alin.(2) din Constituție, stipulează imposibilitatea restrângerii exercițiului drepturilor, inclusiv și a dreptului de a conduce o entitate publică, în lipsa sancțiunilor penale sau contravenționale corespunzătoare.

Riscul coruptibilității normei propuse, constă în faptul că, se creează un mecanism anticonstituțional și contrar principiilor statului de drept și unicității legii penale, în rezultatul căruia opinia contrară sau imposibilitatea de a formula opinia de către Curtea de Conturi, va constitui sancțiune administrativă care depășește în mod vădit limitele sancțiunilor penale și contravenționale și, care nu sunt adoptate în legătură cu survenirea răspunderii penale sau contravenționale.

În consecință, norma propusă va deveni irealizabilă, deoarece orice interpretare a ei în cadrul unui proces judiciar sau în cadrul unei sesizări cu privire la verificarea constituționalității acesteia poate duce la lipsa vreunui efect juridic propus în proiect.

Recomandări:

Reglementarea normei în următoarea redacție: „Conducătorii entităților publice pe parcursul activității cărora Curtea de Conturi a emis opinie contrară sau au fost în imposibilitatea de a exprima opinia, din motive imputabile acestora, vor avea interdicția de a ocupa asemenea funcții în perioada acțiunii sancțiunilor penale sau contravenționale de privare de dreptul de a desfășura anumită activitate sau privarea de dreptul de a deține anumite funcții”.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Norme irealizabile
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entităților publice
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Confundarea/dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare | |
|--|--|

IV. Concluzia expertizei

Proiectul este elaborat de către un grup de deputați și are drept obiectiv adoptarea unor amendamente la Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar bugetare nr.181/2014, Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Legea nr.260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova, Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern, Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, Legea nr.80/2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, Legea nr.122/2003 Codul de procedură penală a Republicii Moldova, în vederea perfecționării cadrului normativ pertinent ce ține de efectuarea transparentă și independentă a auditului în sectorul public, responsabilizarea entităților auditate responsabile de gestionarea resurselor financiare publice și/sau a patrimoniului public și/sau de reglementarea unui domeniu economic și/sau social, precum și programele sau activitățile supuse auditului public extern.

Deși prevederile proiectului reglementează aspecte de interes public, unele dintre acestea sunt expuse într-un mod confuz, cu riscul interpretării și aplicării discreționare a acestora, fapt ce va favoriza apariția manifestărilor de corupție. În special, se atestă lipsa corelării reglementărilor propuse cu cadrul normativ pertinent care stabilesc dispoziții referitoare la procedura de examinare a abaterii disciplinare, la competența de a sesiza organele competente pentru examinarea contravențiilor, precum și a infracțiunilor, la sancțiunile aplicabile sub formă de privare de dreptul de a desfășura anumite activități sau privarea de dreptul de a deține anumite funcții, fapt ce riscă să restrângă drepturile persoanelor ce cad sub incidența reglementărilor propuse.

Prin urmare, întru a evita confuziile și diferențele de tratare a normelor care conduc la apariția riscurilor de corupție, se impune o redactare a acestora prin prisma recomandărilor înaintate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

22.06.2020

M. Gonta

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, Inspector superior