



Pr. 135/04.04.16
07.05

CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

Nr. 21.29-03-335

Chișinău

«S» ruz. 2016

Biroul Permanent al Parlamentului

Se prezintă Parlamentului Republicii Moldova Avizul asupra proiectului de lege privind Codul de etică și conduită a deputatului în Parlament (inițiativa legislativă nr. 135 din 4 aprilie 2016), aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.688 din 31 mai 2016.

- Anexă: 1. Hotărîrea Guvernului nr.688 din 31 mai 2016 – 1 ex.
2. Aviz – 1 ex.

Secretar general al Guvernului

Tudor COPACI

Ex. Dumitru Botea
Tel. 022 250-443

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
B.D.P. Nr.	1547
"08"	06 2016
Ora	

Casa Guvernului,
MD-2033, Chișinău,
Republica Moldova

Telefon:
+ 373-22-250104

Fax:
+ 373-22-242696



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÎRE nr. 688
din 31 mai 2016
Chișinău

**Pentru aprobarea Avizului asupra proiectului de lege privind
Codul de etică și conduită a deputatului în Parlament**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul asupra proiectului de lege privind Codul de etică și conduită a deputatului în Parlament.

Prim-ministru

PAVEL FILIP

Contrasemnează:

Ministrul justiției

Vladimir Cebotari



ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 688

от 31 мая 2016 г.

Кишинэу

**Об утверждении Заключения по проекту закона
о Кодексе этики и поведения депутата Парламента**

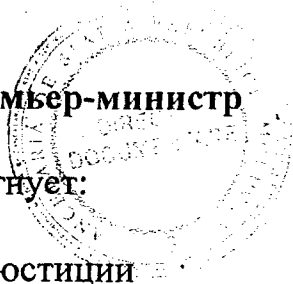
Правительство ПОСТАНОВЛЯЕТ:

Утвердить и представить Парламенту Заключение по проекту закона о Кодексе этики и поведения депутата Парламента.

Премьер-министр

Контрасигнует:

Министр юстиции



ПАВЕЛ ФИЛИП

Владимир Чеботарь

Aprobat
prin Hotărîrea Guvernului nr. 688
din 31 noiembrie 2016

AVIZ
asupra proiectului de lege privind Codul de etică și conduită
a deputatului în Parlament

Guvernul a examinat proiectul de lege privind Codul de etică și conduită a deputatului în Parlament, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 135 din 4 aprilie 2016) de către un grup de deputați în Parlament, și expune următoarele.

Obiecție generală privind conceptul proiectului:

Proiectul stabilește standardele de conduită a deputaților în Parlament pe durata mandatului, precum și în raport cu diferiți subiecți. Totodată, prevederile acestuia nu fac o distincție clară dintre normele de conduită și etică, precum și încălcările în raport cu acestea, ceea ce provoacă dificultăți la interpretare. Suplimentar, proiectul conține dublarea normelor similare din Regulamentul Parlamentului, Legea cu privire la statutul deputatului în Parlament, referitoare la incompatibilitățile deputaților, participarea la ședințele plenare ale Parlamentului, procedura de vot, sancțiunile disciplinare și modul de aplicare a acestora, care nu au legătură temeinică cu ipotezele juridice reglementate.

Obiecții de conținut și de tehnică legislativă:

1. Potrivit clauzei de emitere, proiectul face parte din categoria legilor organice, iar în pct. 9 din nota informativă se menționează că acesta se încadrează în categoria legilor ordinare.

La art. 1:

2. Alin. (1) necesită reexaminare în partea în care stabilește că sus-numitul Cod trebuie respectat de către toți deputații în mod obligatoriu. Or caracterul obligatoriu al normelor juridice rezidă din esența acestora. Mai mult decât atât, în conformitate cu art. 3 din Legea nr. 780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative actul legislativ are un caracter statal, coercitiv, general și impersonal și, o dată intrat în vigoare, este executoriu și opozabil tuturor subiectelor de drept. De asemenea, nu este clară semnificația „comportamentului profesional” care trebuie respectat de către deputați.

3. La alin. (2) lit. c), potrivit căruia scopul Codului este recunoașterea faptului că activitatea în cadrul Parlamentului reprezintă încrederea opiniei publice, precum și alin. (3)-(4), care se referă la raportul Codului cu imunitatea parlamentară și viața privată nu se integrează armonios în ipotezele juridice reglementate de art. 1. Suplimentar, alin. (4) nu exprimă un gând terminat.

La art. 2:

4. Definițiile din articol nu realizează o configurare explicită a noțiunilor folosite în noua reglementare, pentru a se asigura înțelegerea lor corectă și a se evita interpretările greșite.

La noțiunea „lobbysm”, sintagma „acte legislative, normative” se recomandă a fi substituită cu sintagma „acte normative”, aceasta fiind o noțiune generică pentru toate categoriile de acte legislative, implicit cele legislative.

5. Propunem excluderea art. 3 din considerentele expuse la pct. 2 al avizului.

La art. 4:

6. Alin. (1) nu se integrează logic în conținutul articolului „Principii de conduită a deputatului”.

7. La lit. b), consacrat principiului legalității, sintagma „deputatul este obligat să adopte decizii” ar fi potrivit de exclus. Or deputatul nu adoptă acte juridice de sinestătător, acesta participă la examinarea colectivă a problemelor ce țin de competența Parlamentului, la dezbateră și adoptarea proiectelor puse la ordinea de zi a ședinței Parlamentului. Mandatul parlamentar are un caracter colectiv, deputatul în exercitarea mandatului exercitând colectiv voința poporului și nu voința proprie.

La art. 5:

8. Alin. (1) urmează a fi exclus, deoarece este lipsit de densitate normativă. Constituția Republicii Moldova, Legea nr. 39-XIII din 7 aprilie 1994 despre statutul deputatului în Parlament determină statutul deputatului în Parlament, dar nu conduita acestuia în cadrul ședințelor plenare, comisiilor permanente, speciale și de anchetă ale Parlamentului.

9. Alin. (4) prevede că, în timpul ședințelor plenare, ședințelor comisiilor permanente, speciale și de anchetă ale Parlamentului, deputații sînt obligați să respecte ținuta oficială. Totodată, proiectul nu elucidează semnificația unei astfel de ținute.

Suplimentar, stabilirea, prin articolele 5 și 6 a unor norme de conduită distincte în cadrul și în afara ședințelor plenare, comisiilor permanente, speciale și de anchetă nu se consideră judicioasă, în condiția în care aceste norme de conduită ar fi similare. Totodată, se constată că anumite interdicții în afara ședințelor (prevăzute la art. 6) nu se regăsesc la art. 5 privind interdicțiile în cadrul ședințelor plenare (spre exemplu, interdicția calomniei), ceea ce presupune admiterea unui comportament diferit în funcție de locul desfășurării activității deputaților. Ținând cont de cele expuse, propunem stabilirea normelor de conduită pentru ambele situații într-un singur articol.

10. Sintagma „dreptului omului”, utilizată în art. 6 alin. (1), urmează a fi substituită cu sintagma „drepturilor omului”.

11. La art. 7, referitor la conduita în cadrul relațiilor internaționale, nu este justificată o asemenea distincție restrictivă. În plus, alin. (2) dublează prevederea

similară a art. 3 alin. (2) referitor la obligația respectării prevederilor Codului în cadrul vizitelor și deplasărilor de serviciu a deputaților.

12. La art. 8 nu este clar în ce constă obligația deputatului de a da dovadă de profesionalism în timpul comunicării cu alegătorii.

13. Art. 10 urmează a fi reexaminat prin prisma Legii nr. 982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație. Furnizorii de informații, adică posesorii informațiilor oficiale, obligați să le furnizeze solicitanților în condițiile legii menționate, sînt autoritățile publice statuate la art. 5 din această lege.

14. La art. 11, care prevede interdicția solicitării sau acceptării de cadouri, servicii, favoruri, invitații, gesturi de ospitalitate sau orice alt avantaj, destinate personal deputaților, familiei sale sau persoanelor apropiate este neclară referința la îndeplinirea ori abținerea de la îndeplinirea obligațiilor deputatului în legătură cu o cauză care urmează a fi examinată de către acesta. Suplimentar, deputații sînt persoane care dețin funcții de demnitate publică prevăzute în anexa la Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Interdicția statuată de articolul 11 se regăsește în art. 23 din Legea nr. 16-XVI din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese. Dublarea aceluiași reglementări nu este necesară. Paralelismele în legislație trebuie evitate. Mai mult decît atît, deputaților în Parlament urmează a le fi aplicate două acte legislative (Legea privind conflictul de interese și Codul de etică și conduită a deputatului în Parlament).

15. Art. 12 se recomandă a fi exclus, deoarece dublează prevederile respective din Legea privind conflictul de interese.

16. Articolele 13-16 nu țin de conținutul proiectului propus, care urmează să conțină doar reglementări privind normele de etică și conduită a deputaților în Parlament. Atît incompatibilitățile deputaților (art. 13), modul de participare a deputaților la ședințele plenare ale Parlamentului și ale organelor sale de lucru (art.14), cît și procedura de vot (art. 15) sînt reglementate de Legea despre statutul deputatului în Parlament și de Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797-XIII din 2 aprilie 1996.

Blocarea procedurii de transmitere a legii adoptate Președintelui Republicii pentru promulgare, prevăzute de art. 15 alin. (6) contravine art. 74 alin. (4) din Constituție, potrivit căreia legile adoptate se transmit spre promulgare Președintelui Republicii Moldova.

Modul de depunere a declarației de interese personale (art. 16) este reglementat de Legea privind conflictul de interese.

17. Este neclară necesitatea reglementării de la art. 17 privind relația deputatului cu personalul din Secretariatul Parlamentului. Deputații nu angajează personalul Secretariatului. Potrivit art. 14 alin. (1) lit. k) funcționarii publici din Secretariatul Parlamentului și personalul din cadrul cabinetelor persoanelor cu funcții de demnitate publică din Parlament sînt angajate în funcție de către Președintele Parlamentului.

Personalul din Secretariatul Parlamentului, inclusiv cel din cabinetul deputaților în Parlament, exercită atribuțiile statuate în Regulamentul de

organizare și funcționare a Secretariatului Parlamentului Republicii Moldova, aprobat de Biroul permanent al Parlamentului.

18. Art. 18, privind angajarea după finalizarea mandatului de deputat, are un conținut defectuos și nu are legătură tematică cu proiectul propus.

Codul reglementează conduita deputatului în exercitarea funcției sale pe perioada duratei mandatului. Prin urmare, se consideră nejudicioasă stabilirea unor restricții de activitate după expirarea mandatului. Libertatea muncii constituie un principiu fundamental al reglementării raporturilor de muncă, ce include dreptul la munca liber aleasă sau acceptată, dreptul alegerii profesiei și ocupației. Acest principiu este consfințit în Declarația Universală a Drepturilor Omului (art. 23), Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (art. 6), Constituția Republicii Moldova (art. 43).

Suplimentar, Codul civil al Republicii Moldova nu operează cu noțiunile de „contract de consultanță” sau „contract comercial”.

19. La art. 19 este de menționat că activitățile de lobby sînt permise în anumite condiții și nu trebuie confundate cu activitățile ilegale și sancționate la nivel penal. Activitățile de lobby nu trebuie să interfereze cu dispozițiile Codului penal, or acestea nu sînt ilegale.

La art. 20:

20. Nu se elucidează expres statutul Comisarului pentru etică. Indirect, din normele indicate la art. 20 alin. (2) și alin. (5), art. 22 alin. (4) rezultă că acesta va deține calitatea de funcționar public. Potrivit art. 30 alin. (5) din Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008, raporturile de serviciu ale funcționarului public se realizează pe o perioadă nedeterminată, cu excepțiile prevăzute de Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008. Contrar legislației în vigoare, în mod inovativ, se intenționează numirea comisarului pentru etică pentru un termen de 6 ani, fără posibilitatea numirii pentru un alt mandat consecutiv. În acest mod, statutul comisarului pentru etică capătă un caracter „hibrid”, între cel de funcționar public și cel de funcție de demnitate publică. Instituirea unor astfel de inovații contravine cadrului de reglementare actual și duce la crearea unui precedent care nu se încadrează în cursul însușit de Republica Moldova de reformare a serviciului public.

Accesul la funcția publică în bază de concurs presupune numirea în funcție a candidatului pe criterii de profesionalism și nu pe criterii politice, acesta bucurîndu-se de stabilitate în funcție, tocmai prin prisma calităților de care dispune și în dorința de a evita presiunea și amestecul politicului în activitatea profesională a acestuia. Caracterul permanent al funcției publice asigură continuitatea funcțională în politica și activitatea autorităților publice în condițiile, îndeosebi de crize și alternanțe neregulate ale guvernării. De altfel, art. 5 din Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 stabilește ca principii fundamentale ale serviciului public pe cele ale legalității, profesionalismului, imparțialității, independenței, responsabilității și stabilității, iar acestea nu se pot obține decît dacă i se asigură funcționarului public o numire în funcție pe perioadă nedeterminată. Modul de numire în funcție a comisarului de etică, în care votul

majoritar al deputaților este determinant, reprezintă o caracteristică aplicată în cazul funcțiilor de demnitate publică. În același sens, se constată necesitatea îndeplinirii unor criterii de participare la concurs, interdicții, perioadă limitată de exercitare a funcției (art. 20-22 din proiectul de lege), care diferă de cele expuse în Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008.

Același alin. (2) stabilește că poziția comisarului de etică este echivalentă cu cea a secretarului general al Parlamentului. Ținând cont de norma respectivă, Comisarul pentru etică ar urma să dețină statutul de funcționar public de conducere de nivel superior. Categoriile funcționarilor publici de conducere de nivel superior și de conducere sînt enumerate limitativ în art. 8 și 9 din Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 și se referă, în general, la funcții de conducere a unor autorități publice sau a aparatului (secretariatului), subdiviziunilor interne din cadrul acestora. Aceste categorii de funcții publice nu sînt compatibile cu cea a comisarului de etică, care nu exercită activități manageriale specifice unui funcționar public de conducere de nivel superior.

La același subiect, prin echivalarea poziției comisarului de etică cu cea a secretarului general al Parlamentului, pare a se acorda aceleași competențe celor două funcții în partea ce ține de conducerea Secretariatului Parlamentului.

Deoarece deputații sînt persoane cu funcții de demnitate publică, se consideră mai judicioasă soluția ca și persoana investită oficial cu atribuții de supraveghere a eticii și conduitei deputaților, inclusiv de inițiere a unei anchete de serviciu în raport cu un deputat, să dețină statutul de demnitar.

Prin prisma obiecțiilor enunțate, se propune includerea funcției comisarului de etică în categoria funcțiilor de demnitate publică, precum și excluderea din proiect a referirilor la Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008.

21. Conform alin. (6), comisarul de etică dispune de suficient personal și mijloace bugetare pentru ca să funcționeze eficient. Prin urmare, necesită a fi clarificat în proiect dacă comisarul pentru etică va fi asistat în exercitarea atribuțiilor de o subdiviziune instituită în acest sens (cabinet, serviciu, secretariat etc.) sau dacă acesta va fi încadrat într-o subdiviziune existentă a Secretariatului Parlamentului. De asemenea, se va analiza cum se va asigura independența comisarului prin prisma faptului că atît personalul, cît și resursele bugetare pare că se vor repartiza de către secretarul general în calitatea sa de conducător și ordonator de credite în cadrul Secretariatului Parlamentului, ceea ce încă o dată demonstrează echivalența nejudicioasă între funcția de comisar de etică și cea de secretar general al Parlamentului.

22. La art. 21 alin. (2) lit. a) dublează prevederile lit. d) din alin. (1) referitor la antecedentele penale.

La art. 22:

23. Se va revedea noțiunea de „aparatul Președintelui Parlamentului” de la alin. (2) lit. a), o astfel de subdiviziune neregăsindu-se în structura Secretariatului Parlamentului.

24. Lit. b) din alin. (2), care prevede un reprezentant al Curții Constituționale în componența comisiei de concurs pentru selectarea

candidatului la funcția de Comisar pentru etică, urmează a fi exclusă, avînd în vedere statutul Curții Constituționale.

25. Lit. c) din alin. (2) urmează a fi reformulată ținînd cont de Legea nr. 52 din 3 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), care prevede instituția Oficiului Avocatului Poporului, acesta fiind succesorul de drept al Centrului pentru Drepturile Omului.

Alin. (3):

26. În concordanță cu lit. c), Comisarul pentru etică este demis pentru comiterea faptelor stabilite la art. 24. Dar acest articol stabilește incompatibilitățile pentru funcția respectivă.

Starea de incompatibilitate constituie temei pentru destituirea din funcție doar în cazul în care nu a fost eliminată situația de incompatibilitate în termenul prevăzut de lege.

27. Lit. d), care prevede demiterea Comisarului pentru comiterea faptelor ilicite ce cad sub incidența dreptului penal, are o formulare defectuoasă, avînd în vedere accepțiunile noțiunilor de „fapte ilicite” și „dreptul penal”. Infracțiunile (fapte prejudiciabile) sînt prevăzute de legea penală.

La art. 24:

28. Alin. (1) urmează a fi reformulat în sensul stabilirii exprese – comisarul pentru etică nu este în drept să exercite oricare altă funcție retribuită, cu excepția activității didactice și științifice.

29. Alin. (2) se contravine cu art. 21 alin. (3), potrivit căruia nu poate candida la funcția de comisar pentru etică persoana care a fost deputat în Parlament sau membru al Guvernului în decursul ultimilor 8 ani.

30. Art. 25 este prea voluminos, nu este redactat într-un limbaj juridic specific actelor normative. Este inacceptabilă utilizarea informațiilor anonime pentru inițierea anchetei din oficiu, statuată la alin. (8) din același articol.

31. Art. 29 alin. (1) stabilește Comisia juridică, numiri și imunități examinează cazurile de încălcare a eticii în conformitate cu art. 26 alin. (1) din Legea despre statutul deputatului în Parlament, însă referința la articolul respectiv este incorectă, acesta referindu-se la garanțiile de exercitare a mandatului de deputat.

Totodată, prevederile cap. VI referitoare la atribuțiile Comisiei juridice, numiri și imunități urmează să se regăsească în regulamentul Parlamentului.

32. Cap. VII nu corelează cu prevederile cap. 11 din Regulamentul Parlamentului, care reglementează sancțiunile și modul de aplicare a acestora deputaților. Dublarea aceluiași norme nu este oportună.

Suplimentar, sancțiunile de la art. 35 alin. (1) lit. e)-g) referitoare la întoarcerea către donator a cadoului, valorii acestuia, gestului de ospitalitate, sumei bănești, avantajului primit, precum și rambursarea oricărui profit, avantaj, beneficiu ilicit și a îndemnizațiilor primite în calitate de deputat urmează a fi revizuite din considerentul că, în parte, sînt consumate (întoarcerea gestului de ospitalitate, beneficiului, avantajului primit, îndemnizațiilor primite în calitate de

deputat), altele nu constituie o sancțiune în sine (întoarcerea către donator a cadoului, valorii acestuia, sumei bănești, precum și rambursarea oricărui profit, avantaj, beneficiu ilicit), ci o obligație în sensul art. 23 alin. (3) din legea privind conflictul de interese („cadourile a căror valoare depășește limitele stabilite de Guvern se transmit în gestiunea organizației publice respective”).

33. Cap. VIII necesită revizuire esențială, ținând cont de prevederile art. 30 din Legea nr. 780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, referitor la conținutul dispozițiilor finale ale unui act legislativ.

34. La art. 38 alin. (1) nu este necesar. Modul de intrare în vigoare a legii este reglementat de articolul 76 din Constituția Republicii Moldova. Proiectele de legi conțin prevederi privind momentul intrării în vigoare doar în cazurile intrării acestora în vigoare la o dată ulterioară publicării.

34. Prevederile proiectului implică cheltuieli financiare suplimentare. Totodată, nota informativă la proiect nu conține fundamentarea economico-financiară a acestora, conform prevederilor art. 20 lit. d) din Legea privind actele legislative.