



CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

Nr. 31-12-12-148

Chișinău

«11» octombrie 2016

**Biroul Permanent
al Parlamentului
Republicii Moldova**

În temeiul articolului 58 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797-XIII din 2 aprilie 1996, se prezintă Parlamentului Avizul asupra proiectului legii integrității (inițiativa legislativă nr.267 din 15 iunie 2016), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1153 din 17 octombrie 2016.

Anexă:

Hotărârea Guvernului nr.1153 din 17 octombrie 2016

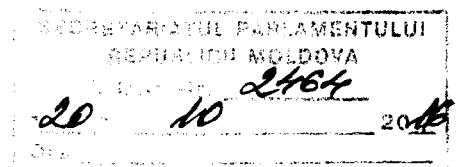
(în limba română -1 filă și în limba rusă – 1 filă)

Avizul asupra proiectului legii integrității (în limba română – 6 file)

Secretar general al Guvernului

Lilia PALII

*Ex.:T.Varatic
Tel.:022.250312*





GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÎRE nr. 1153
din 17 octombrie 2016
Chișinău

**Pentru aprobarea Avizului asupra
proiectului legii integrității**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul asupra proiectului legii integrității.

Prim-ministru

PAVEL FILIP

Contrasemnează:

Ministrul justiției

Vladimir Cebotari



ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 1153
от 17 октября 2016 г.
Кишинэу

**Об утверждении Заключения по проекту
закона о неподкупности**

Правительство ПОСТАНОВЛЯЕТ:

Утвердить и представить Парламенту Заключение по проекту закона о неподкупности.

Премьер-министр

ПАВЕЛ ФИЛИП

Контрасигнуют:

Министр юстиции

Владимир Чеботарь

Aprobat
prin Hotărîrea Guvernului nr. 115
din 17 octombrie 2016

AVIZ **asupra proiectului legii integrității**

Guvernul a examinat proiectul legii integrității, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 267 din 15 iunie 2016) de către un grup de deputați în Parlament, și comunică următoarele.

Evaluarea generală a proiectului de lege:

Inițiativa legislativă este înaintată de către un grup de deputați în Parlament în conformitate cu art. 73 din Constituția Republicii Moldova și art. 47 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797-XIII din 2 aprilie 1996.

Potrivit notei informative, proiectul reprezintă o lege-cadru, care vine să înglobeze întregul spectru de măsuri anticorupție dintr-un șir de acte legislative în vigoare, conține un spectru larg de prevederi referitoare la integritatea actorilor din domeniul public și privat: climatul de integritate politică, inclusiv transparența finanțării partidelor politice, climatul de integritate instituțională (respectarea regimului incompatibilității, declarării averilor și intereselor personale, conflictelor de interese, cadourilor, evitarea favoritismului, asigurarea accesului la informațiile de interes public etc.), controlul integrității în sectorul public, cultivarea integrității în sectorul privat, sancționarea lipsei de integritate în sectorul public și privat.

Proiectul reproduce multe norme similare care se regăsesc dispersat în alte legi, inclusiv în legile recent adoptate și modificate de Parlament: Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, Legea nr.133 din 17 iunie 2016 cu privire la declararea averii și a intereselor personale, Legea privind evaluarea integrității instituționale. Aceste norme se referă la asigurarea integrității instituționale, angajarea și promovarea agenților publici în bază de merit și integritate profesională, la respectarea regimului de incompatibilități, restricții în ierarhie și limitări ale publicității, declarării averilor și intereselor personale, conflictelor de interese, respectarea regimului cadourilor, asigurarea transparenței în procesul decizional, asigurarea accesului la informațiile de interes public, la expertiza anticorupție, evaluarea integrității instituționale, testarea integrității profesionale, controlul averilor și intereselor personale, controlul conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, planul de integritate.

Mecanismele de control al averilor, conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor se regăsesc în Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, Legea cu privire la declararea averii și a intereselor personale, adoptate de Parlament la 17 iunie 2016.

Proiectul legii integrității vine în completarea tuturor legilor menționate, cu un cadru normativ mai clar de delimitare a rolurilor ce le revine instituțiilor

publice. Totuși, proiectul urmează a fi modificat prin ajustare și conformare la proiectele de legi speciale adoptate.

Deși instituirea aceluiași reglementări în mai multe acte legislative generează paralelisme legislative, contrare regulilor de tehnică legislativă, în cazul posibilelor divergențe dintre acest proiect, care se propune a fi o lege organică și a Legii cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, Legea cu privire la declararea averii și a intereselor personale, etc., acestea din urma vor fi aplicate, fiind legi speciale.

În vederea excluderii unor eventuale discrepanțe, se consideră necesară o evaluare suplimentară a proiectului prin prisma prevederilor Legii cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, Legii cu privire la declararea averii și a intereselor personale, a modificărilor operate în Legea privind evaluarea integrității instituționale etc.

Cît privește conținutul propriu-zis al proiectului, se expun următoarele raționamente:

La art. 3:

Definirea noțiunilor de „agent public”, „entitate publică”, „integritate instituțională”, „incident de integritate”, „integritate profesională”, „influență necorespunzătoare”, „manifestări de corupție”, „risc de corupție”, „serviciu de interes public” nu este necesară, acestea fiind deja reglementate de Legea privind evaluarea integrității instituționale, modificată recent de Parlament. Proiectul urmează să definească doar noțiunile care pot fi interpretate diferit.

Definițiile nu trebuie să difere de la un text la altul din aceeași materie. În acest context este de menționat noțiunea de „agent public”.

Potrivit legii menționate, „agentul public” este persoana încadrată într-o entitate publică și care exercită o funcție publică, o funcție publică cu statut special, o funcție de demnitate publică, este angajată în cabinetul persoanei cu funcție de demnitate publică sau prestează servicii de interes public, precum și alesul local.

În definiția proiectului se face referință la funcțiile exclusiv politice (prim-ministru, ministru și viceministru). Dar pe criteriile politice sînt numite și alte persoane, inclusiv viceprim-miniștrii. Persoanele respective exercită funcții de demnitate publică.

Noțiunile de „integritate în sectorul public”, „integritate în sectorul privat”, „integritate politică” definesc activitățile pentru asigurarea integrității, dar nu definiția integrității respective.

Noțiunea de „agenție anticorupție responsabilă” urmează a fi reexaminată, ținînd cont de prevederile Legii nr. 98 din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate, potrivit căreia agenția este o structură organizațională separată în sistemul administrativ al unui minister, care se constituie pentru exercitarea funcțiilor de gestionare a anumitor subdomenii sau sfere din domeniile de activitate a ministerului. Din acest considerent, ar urma să se facă referință la „autoritatea anticorupție responsabilă”.

La utilizarea noțiunii de „interes public” urmează a se ține cont de conceptul de interes public, care acoperă o pluralitate de interese și din acest motiv este dificil de a se specifica ce reprezintă un astfel de interes. Astfel, chiar și interesul de dezvoltare a unei părți din societate este, la fel, interes public. Interesul public acoperă, de asemenea, dezvoltarea intereselor private. Cît privește conceptul de „interes privat legitim”, este de menționat că nu poate fi considerat legitim doar interesul privat consacrat printr-un text al unui act normativ. În dreptul privat sînt legitime orice interese private care nu contravin legii. De asemenea, nu poate fi considerat ilegal un interes privat care aduce atingere intereselor publice. Interesul privat poate să contravină interesului public, dar, oricum rămîne legitim, chiar dacă nu poate fi realizat sau protejat.

Suplimentar, la noțiunea „manifestări de corupție” se face greșit trimitere la cap. VII, acesta conținînd dispoziții finale și tranzitorii.

La fel, nu este necesară definirea noțiunilor general recunoscute (activitate profesională, conducător). Pentru a menține uniformitatea uzului de expresii și definiții, se va ține cont că legislația națională utilizează expresia de persoană cu funcție de conducere.

Noțiunea de favoritism este prea îngustă, deoarece ar rezulta că acțiunile întreprinse de acordare a sprijinului, preferințelor, privilegiilor sau crearea avantajelor ar acoperi doar rudele, prietenii sau partidele politice. În acest sens, cuvîntul „atunci” urmează a fi substituit cu cuvîntul „inclusiv”. De altfel, în cazul în care nu se va demonstra apartenența la grupele menționate, acțiunile respective nu vor putea fi calificate ca favoritism. Plus la aceasta, în textul noțiunii, după cuvîntul „acordarea” necesită a fi introduse cuvintele „fără un temei legal”, în caz contrar ar rezulta că este favoritism și acțiunea de sprijin al rudelor în modul stabilit de lege, chiar dacă un astfel de sprijin se acordă tuturor.

La art. 4:

La lit. a) se va ține cont de faptul că interesul public nu poate prevala în toate cazurile asupra interesului privat.

Principiul de la lit. d) este unul lipsit de claritate.

La art. 5, lit. d) are o formulare defectuoasă. Terminologia utilizată (publicul larg, organizațiile comerciale, organizațiile din societatea civilă) generează confuzie la interpretare. De asemenea, este incorect de a se face referință la persoanele juridice și organizațiile comerciale, deoarece noțiunea de persoane juridice are o accepțiune mai largă în raport cu formele organizatorico-juridice ale persoanei juridice și acoperă toate formele respective de organizare a acestora.

Art. 7 alin. (3), art. 10 alin. (3), art. 37 alin. (3) fac trimitere la sancțiunile de la cap. VII, dar acesta se referă la dispozițiile finale și tranzitorii.

La art. 12 alin. (1), cuvintele „cu excepția activităților didactice, științifice și de creație” se recomandă a fi substituite cu cuvintele „cu excepțiile stabilite de lege”, iar la alin. (3) lit. g) necesită examinare suplimentară obligația suspendării din funcție a agentului public în privința căruia s-a constatat încălcarea regimului juridic al incompatibilităților pe toată durata examinării litigiului în instanța de

judecată. Examinarea litigiului poate dura mai mult timp, iar pericolul pentru interesele publice poate fi minim.

La art. 13, alin. (4) necesită a fi reformulat clar și previzibil.

La art. 14 alin. (2) lit. b), sintagma „să evite consumarea” are o utilizare incorectă și conferă normei propuse un caracter confuz, urmînd a fi reformulată. Conflictul de interese nu poate fi consumat (poate fi înțeles și că a luat sfîrșit și nu doar ca realizat, cum au în vedere autorii proiectului s-au consumat împrejurările în raport cu care există un conflict de interes). Or agentul public, fiind în situație de conflict de interese, acționează ilegal. Situațiile de conflict de interese apărute se soluționează în condițiile legii.

La art. 18 alin. (6) trebuie de avut în vedere că Guvernul nu adoptă acte legislative. Suplimentar, noțiunea de acte normative include și cele legislative.

Accesul la informațiile de interes public este reglementat de Legea nr. 982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație (art. 21 al proiectului).

Totodată, articolul 21 al proiectului nu ține cont de anumite limitări și condiționalități care pot exista în procesul de acces la informațiile oficiale (de exemplu extrase, certificate, adeverințe eliberate contra plată sau care sînt protejate de legislația cu privire la protecția datelor cu caracter personal etc).

La art. 22 alin. (3) lit. b) și lit. c) este discutabilă includerea reprezentanților societății civile în componența grupului de lucru pentru fiecare procedură de achiziție în parte și abilitarea acestora cu drept de vot.

Prevederile art. 24 alin. (2) se contrapun cu cele ale art. 18 și 19 din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale.

La art. 25 alin. (3) lit. b) urmează a se face trimitere la alin. (5) lit. b), dar nu la alin. (4) lit. b).

La art. 26, referința la „buna știință” urmează a fi exclusă. Conducătorii entităților publice, chiar și fără bună știință, nu trebuie să admită riscuri de corupție.

La art. 28:

Din prevederile art. 28 alin. (2) lit. b) ar rezulta că actele cu caracter individual care nu vizează remanierea de cadre ar urma să fie supuse expertizei anticorupție. Expertizei anticorupție se supun doar actele normative.

La alin. (3), ultima propoziție pornește de la faptul că interesele private nu pot fi promovate contrar interesului public, fapt conceptual greșit. Interesul privat poate fi și legitim, și poate fi promovat contrar intereselor publice.

Totodată, se consideră că articolul 28, care se referă la expertiza anticorupție, nu ține de proiectul propus. Regulile de avizare, expertiză a actelor normative, trebuie să se regăsească într-un act legislativ unic – cel care reglementează materia respectivă.

Actele legislative și alte acte normative sînt supuse expertizei anticorupție în conformitate cu Legea nr. 780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele

legislative și Legea nr. 317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale.

În scopul creării unui cadru normativ unitar, bazat pe principii unice aplicabile procesului elaborării actelor normative, indiferent de organul emitent, a fost elaborat proiectul legii cu privire la actele normative, care conține și norme privind expertiza anticorupție.

Secțiunea a 3-a din capitolul III, care se referă la competențele Centrului Național de Integritate, practic dublează într-o formulă succintă și rezumativă prevederile capitolului IV din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate. O asemenea transpunere succintă este nejustificată și periculoasă, deoarece creează premisele aplicării defectuoase a prevederilor legale privind controlul averii și intereselor personale prin oferirea posibilității de interpretare restrictivă (doar în limitele stabilite de proiect) și în beneficiul persoanei controlate a normelor care reglementează procedura de control.

Art. 29 conține prevederi generale referitoare la evaluarea integrității instituționale, testarea integrității profesionale și cazierul de integritate.

La art. 29 alin. (1) referința la art. 24 alin. (3) lit. b) este greșită.

De asemenea, art. 30 alin. (7) și (8) vin în contradicție cu legea sus-menționată, care reglementează statutul Autorității Naționale de Integritate.

La art. 41 alin. (2) se recomandă substituirea cuvintelor „pot fi înregistrate” cu cuvintele „pot fi refuzate în înregistrare”, iar cuvintele „doar cu condiția identificării beneficiarilor efectivi” – cu cuvintele „în lipsa identificării beneficiarilor efectivi, în cazurile și condițiile stabilite de lege”.

În capitolul VI, art. 44-47 necesită a se lua în considerare că doar faptele care se regăsesc exclusiv în legea penală, contravențională sînt pasibile de răspundere penală și, respectiv, contravențională.

La art. 48:

Alin. (2) este conceptual inacceptabil, deoarece contravine Constituției Republicii Moldova și Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale de a lichida în toate cazurile organizațiile comerciale, mai ales pentru încălcări comise de către organul de înregistrare. Se observă că pentru înregistrarea defectuoasă este responsabilă autoritatea publică, agentul public care exercită o astfel de funcție publică.

La alin. (3) urmează a se ține cont de faptul că nu întotdeauna este în interesul statului ca actele juridice invocate să fie lovite de nulitate.

De asemenea, nu toate actele juridice afectate de un act de corupție sau asimilat corupției sînt ilegale sau sînt realizate cu participațiunea beneficiarului actului public.

La alin. (4) este total inacceptabil de a sancționa cu nulitatea actele încheiate de către persoanele prevăzute la art. 41 alin. (2) în cazul rapoartelor private.

Din considerentul că procedura adoptării proiectului propus necesită o perioadă mai îndelungată de timp, la art. 52, care prevede intrarea legii în vigoare la data de 1 august 2016, termenul respectiv urmează a fi reexaminat.

În virtutea celor expuse, proiectul necesită reexaminare conceptuală și definitivare conform regulilor tehnicii legislative.