



NR. 14/01.02.17

СГ

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 198  
Tel. 24-36-41

Nr. 06/1090 din 23.02. 2017  
La nr. 14 din 1 februarie 2017

**Parlamentul Republicii Moldova**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului legii pentru completarea Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 4 file.*

**Director adjunct**

**Cristina ȚARNĂ**



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

Nr.ELO17/3921 din 16.02.2017

### **la proiectul de lege pentru completarea Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobată prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

#### **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 inițiativei legislative este un deputat 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

##### **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.”*

Cu referire la proiectul Codului administrativ, autorul a respectat parțial etapele asigurării

transparenței decizionale. Astfel, normele propuse au fost plasate pentru consultare publică pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova la data de 1 februarie 2017, fiind respectat termenul de 10 zile lucrătoare pentru prezentarea recomandărilor pe marginea proiectului, de către părțile interesate.

Cu toate acestea, în compartimentul „Anunțuri privind transparența în procesul decizional” autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată omiterea a unei etape esențiale ale procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor, statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina oficială web indicată supra, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

În cadrul notei informative autorul stabilește: *„Proiectul înaintat urmează scopul eliminării unei lacune în legislația actuală a Republicii Moldova, în ceea ce ține de procesul de expertiză a proiectelor de acte legislative. [...] Odată ce, expertiza anticorupție este insuficientă pentru descoperirea și evitarea tuturor pericolelor de încălcare a regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor, consider că este necesară completarea legii date cu obligativitatea efectuării expertizei de integritate a tuturor actelor legislative înaintate spre examinare și, în cazul constatării neconcordanței acestora cu standarde de integritate sau în caz de apariție a unor reglementări care favorizează sau pot favoriza corupția, este necesară elaborarea de recomandări în vederea excluderii acestor reglementări sau diminuării efectelor lor.”*

În urma examinării prevederilor proiectului se constată că acestea stabilesc efectuarea obligatorie a expertizei de integritate pentru toate proiectele de acte legislative de către Autoritatea Națională de Integritate.

Prin urmare, prevederile proiectului servesc scopul declarat de către autor în nota informativă.

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

Proiectul promovează interesele Autorității Naționale de Integritate, care va obține atribuții noi și improprii statutului acesteia ce țin de realizarea expertizei de integritate a proiectelor de acte legislative.

Prin încălcarea coerenței mecanismului național de prevenire și combatere a corupției riscă să fie prejudiciat interesul public, care constă în prevenirea și excluderea factorilor și riscurilor de coruptibilitate din cadrul proiectelor de acte legislative și normative.

### **I.5. Justificarea soluțiilor proiectului**

**I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.** În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de *„nota informativă care*

include:

- a) *condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;*
- b) *principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;*
- c) *referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.*"

Se constată insuficiența justificării soluțiilor proiectului datorită următoarelor aspecte:

1) Conform art.7 din Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, activitatea acesteia se axează în mod exclusiv pe declarațiile de avere și interese depuse de subiecții declarărilor. Ca ulterior, în baza acestora, Autoritatea să efectueze controlul și să verifice conflictele de interese, respectarea incompatibilităților și restricțiilor.

2) În conformitate cu pct.8 din Hotărârea Guvernului nr.977/2006 privind expertiza anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, Centrul Național Anticorupție „*poate antrena, la efectuarea expertizei, specialiști din instituțiile de învățământ superior de specialitate și reprezentanți ai organizațiilor nonguvernamentale din domeniu.*"

3) Reglementarea este dezvoltată prin prevederile pct.13.2 din Metodologia de efectuare a expertizei anticorupție, aprobată prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție, care stabilește că experții care efectuează expertiza anticorupție „*pot solicita opinia specialiștilor din alte instituții, precum și a reprezentanților societății civile și a mediului academic. În toate cazurile, opiniile solicitate de expert se introduc în format electronic în programul e-expertiza*".

4) Orice proiect promovează un anumit interes: interese generale, interesele unui grup sau individuale, însă nu orice interes promovat printr-un anumit proiect se face cu respectarea interesului public. La moment, conform Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, în secțiunea I.4. a Raportului de expertiză anticorupție, expertul indică dacă proiectul promovează interesele private ale anumitor categorii/grupuri de persoane sau chiar a intereselor anumitor persoane și dacă acest lucru se face în interesul public sau nu. Dacă expertul apreciază că interesele private promovate prin proiect sunt contrare interesului public, acest lucru se menționează în raport.

În trecut CNA a sesizat CNI asupra verificării potențialelor conflicte de interese în cadrul efectuării expertizei anticorupție (de exemplu, asupra proiectului hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea Listei societăților de audit privind auditarea situațiilor financiare pentru anul 2015 ale întreprinderilor de stat și ale societăților în care cota statului depășește 50% din capitalul social). La aceasta CNI a confirmat conflictul potențial de interese, dar a menționat că CNI nu are competențe în prevenirea potențialelor conflicte de interese.

5) Pentru efectuarea expertizei anticorupție expertul poate solicita opinia altor subdiviziuni ale Centrului (analitică, altele, după caz) dacă presupune că proiectul promovează interese private (de grup/corporative sau individuale) în detrimentul interesului public. Dacă au fost stabilite legăturile în virtutea cărora se promovează interese private concrete, expertul înserează în raport și schema intereselor private aferente raportului. Datele din schema intereselor private reflectă: numele de familie și prenumele agenților publici, funcția ocupată de ei în cadrul entității publice, relațiile actuale sau trecute cu persoane juridice de drept public sau privat, indicarea numelui de familie și

prenumele persoanelor apropiate ale agentului public, însoțit de tipul relației de rudenie, calitatea agentului public și/sau a rudelor sale în cadrul persoanelor juridice de drept public sau privat, remunerările/beneficiile/onorariile, contractele etc.

6) Pe paginile web ale Parlamentului Republicii Moldova, Centrului Național Anticorupție, precum și a mijloacelor mass-media pot fi consultate rapoarte de expertiză anticorupție care identifică interesele private promovate prin intermediul actelor legislative și normative. De exemplu, Raportul de expertiză asupra proiectului de lege privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală (care poate fi consultat pe adresa: <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3503/language/ro-RO/Default.aspx>), Raportul de expertiză asupra proiectului hotărârii Plenumului Consiliului Concurenței pentru aprobarea regulamentului privind evaluarea ajutorului de stat acordat pentru finanțarea aeroporturilor și ajutorului la înființare pentru companiile aeriene (pe adresa: [http://cna.md/public/files/raport\\_expertiza/rea\\_aj.aeroportseptem.pdf](http://cna.md/public/files/raport_expertiza/rea_aj.aeroportseptem.pdf)), Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege privind scutirea de plata unor impozite, contribuții și prime precum și majorărilor de întârziere și amenzilor aferente acestora (pe adresa: [http://cna.md/public/files/raport\\_expertiza/raport-nr.-419-g-13 -1.pdf](http://cna.md/public/files/raport_expertiza/raport-nr.-419-g-13 -1.pdf)) ș.a.

7) Însăși înțelesul termenul „integritate” este foarte apropiat înțelesului termenului „anticorupție”. În legislația statelor, de cele mai multe ori se optează pentru unul dintre aceștia, de exemplu în Federația Rusă autoritatea/organizația de nivel federal cu competențe în asigurarea integrității se numește „Национальный Антикрупционный Совет Российской Федерации”, în Marea Britanie legiuitorii au optat pentru „integritate” fiind instituționalizat „National Integrity System” etc.

8) Este eronată rațiunea că „orice” ține de „integritate” este în mod automat dată în competența Autorității Naționale de Integritate. Legea nr.325/2013 privind evaluarea integrității instituționale, în art.5 stabilește: *„(1) Entitățile publice își desfășoară activitatea în interes public, asigurând climatul de integritate instituțională. Agenții publici își exercită atribuțiile de serviciu cu integritate profesională. (2) Climatul de integritate instituțională se asigură prin aplicarea politicilor anticorupție naționale și sectoriale, precum și a cerințelor specifice de integritate profesională pentru activitatea agenților publici în cadrul entității publice. Se consideră politici anticorupție naționale și sectoriale care asigură climatul de integritate instituțională următoarele: [...]”*.

Mai mult ca atât, conform art.8 din Legea nr.325/2013 privind evaluarea integrității instituționale, activitatea de evaluare a integrității instituționale se realizează de Centrul Național Anticorupție (în baza art.5 lit.c/1) din Legea nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție) și Serviciul de Informații și Securitate (în baza art.10 alin.(1) lit.i) din Legea nr.753/1999 privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova). Până și instruirile realizate de subdiviziunea specializată a CNA la capitolul politici de prevenire a corupției se referă inclusiv la problematica procedurii declarării și controlului averii și al intereselor personale.

9) CNA a expertizat inclusiv pachetul de legi privind Autoritatea Națională de Integritate, prezentând un șir lung de obiecții care nu au fost susținute de Ministerul Justiției și CNI. La moment, deficiențele și incoerențele care au fost semnalate de CNA, sunt invocate ca deficiențe majore în activitatea Autorității Naționale de Integritate ce trebuie urgent remediate (de exemplu, inițiativa legislativă nr.451 din 01.12.2016, care poate fi consultată pe adresa electronică <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3502/language/ro-RO/Default.aspx>). Astfel, competențele de efectuare a expertizei actelor legislative și normative necesită competențe primare, or CNA are o experiență bogată în elaborări, iar punerea loc în aplicare nu a generat blocaje, ca în cazul ANI.

În concluzie, se constată că nota informativă nu prezintă argumente pertinente, suficiente, și valabile în conformitate cu prevederile art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative. Argumentarea prezentată de autor în nota informativă „*Expertiza anticorupție este insuficientă pentru descoperirea și evitarea tuturor pericolelor de încălcare a regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor [...]*” este lipsită de substanță.

**1.5.2. Argumentarea economico-financiară.** Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină „*d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură*”.

Deși implementarea prevederilor proiectului necesită alocarea unor mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat, precum sunt cheltuielile ce țin de elaborarea metodologiei de expertizare, cheltuieli de personal (pentru angajarea, instruirea și salarizarea experților), ș.a. autorul omite să stabilească aceste aspecte în cadrul notei informative.

## **II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului**

### **II.1. Limbajul proiectului**

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative „*Textul proiectului de act legislativ se elaborează în limbă de stat, cu respectarea următoarelor reguli:*

- a) fraza se construiește conform normelor gramaticale, astfel încât să exprime corect, concis și fără echivoc ideea, să fie înțeleasă ușor de orice subiect interesat;*
- b) într-o frază este exprimată o singură idee;*
- c) se utilizează termeni adecvați, compatibili cu cei utilizați în legislația comunitară ori similari lor, și de o largă circulație;*
- d) noțiunea nu se redă prin definiția ei sau printr-o frazeologie, ci prin termenul respectiv;*
- e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislative comunitare [...].*

Se constată că textul proiectului conține formulări ambigui, de aceea recomandăm perfecționarea acestuia pentru a corespunde cerințelor prevăzute de art.19 din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001.

### **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În textul proiectului au fost identificate norme care contravin prevederilor Legii nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție.

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

Proiectul conține reglementări ce se referă la activitatea Autorității Naționale de Integritate, care va putea efectua „*expertiza integrității*” proiectelor de acte legislative, încălcând coerența procesului de legiferare, cadrul normativ existent și logica sistemului de prevenire și combatere a corupției, cu dublarea competențelor Centului Național Anticorupție.

## 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

1.	<p>Articol unic</p> <p><b>Articol unic</b> – Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001, cu modificările și completările ulterioare, se completează după cum urmează:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. În alin.(1) al art.22, după cuvântul „anticorupție” se adaugă sintagma „de integritate”.</li><li>2. În art.22, după alin.(3), se adaugă alin.(3/1), cu următorul conținut: „(3/1) Expertiza de integritate este efectuată de Autoritatea Națională de Integritate, fiind obligatorie pentru toate proiectele de acte legislative și are menirea de a contribui la: a) <u>asigurarea corespunderii proiectului cerințelor integrității în exercitarea funcției publice sau funcției de demnitate publică</u>;</li><li>b) prevenirea apariției unor noi reglementări care favorizează sau pot favoriza corupția, prin <u>realizarea controlului intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor</u>, prin elaborarea de recomandări în vederea excluderii acestor reglementări sau a diminuării efectelor lor.”</li></ol>
	<p><b>Obiecții:</b> Datorită caracterului complex al reglementărilor, obiecțiile au fost sistematizate după cum urmează:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) Se constată un conflict de norme cu prevederile Legii nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, care nu stabilește atribuții în efectuarea expertizei de integritate de către Autoritate.</li><li>2) Se constată incoerența metodei de reglementare alese de autor. Art.1 alin.(1) din Legea nr.780/2001 privind actele legislative, prevede că aceasta „<i>stabilește modul de inițiere, elaborare, avizare, expertiză, redactare, interpretare și ieșire din vigoare a actelor legislative, precum și mijloacele, metodele și tehnicile utilizate în acest sens.</i>” Se presupune că prevederile proiectului sunt elaborate pentru a perfecționa procesul de elaborare a actelor legislative, îmbunătățirea calității proiectelor de acte legislative și prevenirea factorilor și riscurilor de coruptibilitate, de aceea prim-planul trebuie să revină calității proiectului actului legislativ aflat în proces de elaborare. Cu toate acestea, se constată orientarea prevederilor spre persoana care elaborează proiectul – persoana cu funcție publică sau cu funcție de demnitate publică.</li><li>3) Verificarea „<u>corespunderii proiectului cerințelor integrității în exercitarea funcției publice sau funcției de demnitate publică</u>” este cel puțin irealizabilă. Nu proiectul trebuie să respecte cerințe de integritate ci persoana care exercită o funcție publică sau de demnitate publică trebuie să respecte cerințele de integritate.</li><li>4) Analiza atribuției de „<u>prevenire a apariției unor noi reglementări care favorizează sau pot favoriza</u></li></ol>

corupția, prin realizarea controlului intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor, prin elaborarea de recomandări în vederea excluderii acestor reglementări sau a diminuării efectelor lor” este îngreunată de formularea ambiguă a acesteia.

Nu există o claritate a procesului propriu-zis, în ce mod realizarea controlului intereselor personale și respectarea regimului juridic al conflictelor de interese personale, al incompatibilităților și al restricțiilor, prin elaborarea de recomandări, va putea preveni apariția unor noi reglementări care favorizează corupția. Toate acestea în condițiile în care Autoritatea Națională de Integritate își desfășoară activitatea axându-se pe declarațiile subiecților.

5) Dacă oțitem formularea defectuoasă, însăși analiza procesului de transpunere în practică a prevederilor propuse de „prevenire a apariției unor noi reglementări care favorizează sau pot favoriza corupția, prin realizarea controlului intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese [...]” relevă faptul că vor fi verificate proiectele de acte legislative în vederea identificării factorilor și riscurilor de coruptibilitate ale proiectului. După cum am analizat în pct.1.5.1, această activitate de expertiză anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative se efectuează de Centrul Național Anticorupție.

Se constată deci dublarea competențelor exercitate de Centrul Național Anticorupție, care conform art.4 alin.(1) lit.d) a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, efectuează expertiza anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative.

6) Stabilirea unei atribuții contrare cadrului legal (Legii nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate) determină un șir de cheltuieli legate de personal (salarizare și instruire), asigurare metodologică și logistică etc. ceea ce poate facilita utilizarea neconformă a fondurilor și/sau patrimoniului. În același timp, insuficiența cadrului normativ național, care la moment nu reglementează expertiza integrității (nu sunt clare scopul și obiectivele expertizei, metodologia de examinare a proiectelor, termenele concrete, criteriile/aspectele verificate), poate favoriza diverse abuzuri de serviciu.

7) În altă ordine de idei, dacă ad absurdum, admitem expertiza de integritate efectuată de Autoritatea Națională de Integritate, nu este clar cum se va asigura integritatea proiectelor actelor normative elaborate de Guvern și alte autorități ale administrației publice centrale și locale. De asemenea, nu este clar de ce autorul urmărește doar asigurarea integrității persoanelor care exercită funcție publică sau funcție de demnitate publică. În felul acesta se restrânge câmpul de aplicare al art.3 din Legea nr.133/2016 privind declararea averii și intereselor personale care stabilește subiecți ai declarării pe: „[...] membrii Consiliului de observatori al instituției publice naționale a audiovizualului Compania „Teleradio-Moldova”; consilierii consiliilor satești (comunale), orășenești (municipale), raionale; deputații Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia; membrii Consiliului Superior al Magistraturii și ai Consiliului Superior al Procurorilor din rândul profesorilor; membrii nepermanenți ai Comisiei Electorale Centrale; conducătorii organizațiilor publice și adjuncții acestora [...]”.

**Recomandări:**

Retragerea proiectului.

**Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept
- Formulări ambigui care admit interpretări abuzive
- Atribuții excesive, improprie sau contrare statutului entității publice
- Atribuții paralele

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Favorizarea sau facilitarea:
  - abuzurilor de serviciu
  - utilizarea neconformă a fondurilor și/sau patrimoniului

## IV. Concluzia expertizei

Proiectul respectă, în mare parte, rigorile de transparență decizională însă nota informativă nu conține argumente suficiente pentru promovarea soluțiilor proiectului precum și argumentarea economico-financiară.

Prevederile proiectului permite dublarea atribuțiilor și competențelor exercitate de Centrul Național Anticorupție în efectuarea expertizei anticorupție, creează riscul diminuării importanței expertizei anticorupție, precum și utilizării ineficiente a resurselor instituționale ale Autorității Naționale de Integritate.

Proiectul conține factori și riscuri de corupție, iar autorul urmează să revadă conținutul proiectul prin prisma recomandărilor înaintate în raportul de expertiză anticorupție.

16 februarie 2017

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Roman Staraschiuc, șef de secție*

