



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative
(Legea 39/1994, Legea 317/1994, Legea 544/1995, Legea
548/1995, Legea 947/1996, Legea 550/1995, Legea 25/2008, Legea
1104/2002, Codul penal, Codul contravențional, Codul electoral,
Codul de procedură civilă și alte legi)

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul urmărește aducerea legislației în vigoare în concordanță cu prevederile proiectului de lege privind declararea averii și intereselor personale și proiectului legii cu privire la Centrul Național de Integritate, precum și instituirea procedurii de confiscare civilă a averii cu caracter nejustificat și stabilirea răspunderii penale sau contravenționale pentru încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale.

d. Suficiența argumentării. Cu toate că argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea promovării proiectului, totuși atenționăm asupra faptului că autorul nu a tradus în limba română expertizele Consiliului Europei la proiectele de legi ce se referă la reformarea Comisiei Naționale de Integritate, fapt ce creează suspiciuni cu privire la calitatea proiectului de lege. Considerăm că traducerea și luarea în calcul a expertizelor internaționale asupra proiectului de lege ar contribui la îmbunătățirea normelor și înlăturarea multiplelor neclarități, discreții și prevederi abuzive constatate în procesul de examinare a proiectului. Prin urmare, recomandăm autorului de a traduce aceste expertize și publicarea lor pe pagina web a ministerului justiției, astfel încât să fie asigurat accesul tuturor părților interesate, precum luarea în considerație la definitivarea și promovarea ulterioară a proiectului. La moment, autorul a prezentat traducerea selectivă a propunerilor înaintate de către experții Consiliului Europei.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului presupune cheltuieli financiare suplimentare, însă acestea urmează a fi identificate și prevăzute în legea bugetului de stat pe anul 2016, perioadă în care vor intra în vigoare prevederile proiectului de lege.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Prevederile proiectului nu promovează și nu prejudiciază careva interese de grup sau individuale în lipsa justificării interesului public.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Art.XXXI (Legea 25/2008 privind Codul de conduită a funcționarului public) pct.1 din proiect prevede expunerea în redacție nouă a art.11.

„Art.11 Cadourile

(2) Dacă funcționarului public i se propune un cadou, ... acesta trebuie să anunțe imediat conducătorul său ierarhic superior despre acest fapt și să ia măsurile necesare pentru a-și asigura protecția, printre care: c) să înscrie detaliat aceste acțiuni într-un registru special, ținut de serviciul resurse umane din cadrul organizației publice sau instituției publice subordonate;

(4) Cadourile a căror valoare depășește limitele stabilite se transmit în gestiunea organizației publice sau instituției publice subordonate respective și se înscriu într-un registru special, ținut de fiecare organizație publică sau instituție publică subordonată.”

Semnalăm asupra unei formulări ambigui. În varianta propusă, se operează cu termenul de „organizație publică”, fără a fi făcută vre-o specificare a termenului respectiv. Legea 25/2008 operează cu termenul de „autoritate publică”. Prin urmare, la aplicare, cu referire la același fenomen se vor utiliza atât termenul de „autoritate publică”, cît și cel de „organizației publică”,

fapt ce, la aplicare, va crea confuzii și interpretări multiple, pasibile să genereze incertitudine și soluții contradictorii în stabilirea autorităților publice cărora li se aplică prevederile legii.

Recomandarea: Recomandăm autorului de a substitui cuvântul „organizație publică” cu cuvântul „autoritate publică”. Aceeași remarcă este valabilă și pentru Art.XXXII (Legea 90/2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției) pct.2 din proiect.

2. Conflicte ale normelor de drept

Art.XXXI (Legea 25/2008 privind Codul de conduită a funcționarului public) din proiect

În cazul dat, semnalăm că asupra unui conflict normativ între prevederile proiectului de lege și art.12/1 Măsurile de protecție din Legea 25/2008, care operează la alin.(1) cu sintagma "despre nerespectarea regulilor privind declararea veniturilor și a proprietății și despre încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese beneficiază de următoarele măsuri de protecție". Dat fiind că proiectul de lege include drept acte conexe actelor de corupție faptele de îmbogățire ilicită și deținerea averii cu caracter nejustificat și nedeclararea și nesoluționarea conflictului de interese, considerăm necesar excluderea de la art.12/1 alin.(1) din Legea 25/2008 a sintagmei "despre nerespectarea regulilor privind declararea veniturilor și a proprietății și despre încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese beneficiază de următoarele măsuri de protecție", iar fapta de "nerespectarea regulilor privind declararea averii și intereselor personale" să fie inclusă la art.15 din Legea 90/2008 drept faptă de comportament corupțional.

Recomandarea: Propunem autorului excluderea de la art.12/1 alin.(1) din Legea 25/2008 a sintagmei "despre nerespectarea regulilor privind declararea veniturilor și a proprietății și despre încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese beneficiază de următoarele măsuri de protecție", precum și operarea modificărilor la art.XXXII (Legea 90/2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției) din proiect, art.15 din lege să fie cu următoarele prevederi: "nedeclararea averii și intereselor personale, adică nedepunerea în termenul prevăzut de lege a declarațiilor de avere și interese personale de către subiecții Legii privind declararea averii și intereselor personale;"

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Nu sînt identificate discreții excesive ale autorităților publice, capabile să genereze coruptibilitate.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

La general, atenționăm asupra necesității completării Codului penal (capitolul XV) cu o nouă componentă de infracțiune care să incrimineze conflictul de interese, alături de faptele de trafic de influență, abuz de serviciu și exces de putere. Deoarece conflictul de interese stă la baza faptelor de comportament coruptional, a fost studiată practica altor state la acest capitol, în special ce se referă la încriminarea conflictului de interese și pedeapsa penală stabilită pentru asemenea componentă de infracțiune. Aceasta se aplică într-un șir de țări europene, precum Austria, Franța, Germania, Italia, Polonia, Marea Britanie, Slovacia ș.a. În Polonia, de exemplu, pentru conflictul de interese se aplică privațiune de libertate pentru trei ani, în Franța – cinci ani privațiune de libertate și amendă de 75000 euro. În toate cazurile se aplică privațiunea de a ocupa o anumită funcție, inclusiv în cazul persoanelor care dețin funcții de demnitate publică (Franța, Polonia, Portugalia, Spania). Totodată, pot fi aplicate și sancțiuni de ordin administrativ, cum ar fi amenzi (Belgia – 5000 euro, în Macedonia 1000-3000 euro), sau sancțiuni de ordin moral (publicarea constatării conflictului de interese în activitatea funcționarului/demnitarului în Monitorul Oficial al țării), rapoarte către Parlament, interdicția de a ocupa funcții publice de pînă la 10 ani și restituirea bunurilor obținute în rezultatul conflictului de interese. Prin incriminarea conflictului de interese în legislația penală se va proteja relațiile sociale referitoare la buna desfășurare a activității funcționarului public, activitate care presupune o conduită corectă a celui care exercită o activitate în cadrul unei instituții publice sau autorități publice, abordarea respectivă are drept scop de a susține integritatea și luarea deciziilor în mod dezinteresat în instituțiile guvernamentale și publice (OECD, 2003).

Recomandarea: Propunem autorului fie completarea Codului penal cu o componentă de infracțiune care să incrimineze conflictul de interese, fie completarea la art.327 Abuzul de putere sau abuzul de serviciu, alin.(2) cu litera d) cu următorul cuprins: „d) săvîrșită în situație de conflict de interese.”

Art.XXXV (Codul contravențional) pct.2 din proiect prevede expunerea în redacție nouă a art.313/2 Nedecларarea sau nesoluționarea conflictului de interese

„(2) Nesoluționare conflictului de interese în conformitate cu prevederile Legii privind declararea averii și intereselor personale

se sancționează cu amendă de la 100 la 150 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 100 300 la 150 400 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcții de răspundere, cu sau fără privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la 3 luni la un an.”

În cazul dat semnalăm asupra unei erori tehnice cu privire la sancțiunea stabilită persoanei cu funcții de răspundere pentru nesoluționare conflictului de interese, deoarece autorul operează cu cifrele „la 100 300 la 150 400”, fapt ce creează confuzii. De asemenea, întru

stabilirea unei sancțiuni contravenționale proporționale pentru nerespectarea politicii privind conflictul de interese, considerăm necesar ca „privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la 3 luni la un an” să fie stabilită ca sancțiune principală și nu ca sancțiune complementară. Recomandări care se regăsesc, de altfel, și în Ghidul OECD pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică, 2003.

Recomandarea: Prin urmare, propunem excluderea erorii tehnice menționate și stabilirea limitelor minime-maxime a sancțiunii contravenționale pentru persoana cu funcție de răspundere, precum și excluderea cuvântului “sau fără”.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

 Elena Bedros
Șef al Secției expertiză anticorupție în sectorul public
28 Mai 2015

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*

**Anexa la raportul de expertiză anticorupție
asupra nivelului coruptibilității proiectului**

de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea 39/1994, Legea 317/1994, Legea 544/1995, Legea 548/1995, Legea 947/1996, Legea 550/1995, Legea 25/2008, Legea 1104/2002, Codul penal, Codul contravențional, Codul electoral, Codul de procedură civilă și alte legi)

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	Art.XXXI (Legea 25/2008 privind Codul de conduită a funcționarului public) pct.1 din proiect prevede expunerea în redacție nouă a art.11. „Art.11 Cadourile (2) Dacă funcționarului public i se propune un cadou, ... acesta trebuie să anunțe imediat conducătorul său ierarhic superior despre acest fapt și să ia măsurile necesare pentru a-și asigura protecția, printre care: c) să înscrie detaliat aceste acțiuni într-un registru special, ținut de serviciul resurse umane din cadrul organizației publice sau instituției publice subordonate;	Utilizarea termenilor diferiți pentru același fenomen sau invers	Semnalăm asupra unei formulări ambigui. În varianta propusă, se operează cu termenul de „organizație publică”, fără a fi făcută vre-o specificare a termenului respectiv. Legea 25/2008 operează cu termenul de „autoritate publică”. Prin urmare, la aplicare, cu referire la același fenomen se vor utiliza atât termenul de „autoritate publică”, cât și cel de „organizației publice”, fapt ce, la aplicare, va crea confuzii și interpretări multiple, pasibile să genereze incertitudine și soluții contradictorii în stabilirea autorităților publice cărora li se aplică prevederile legii.	Recomandăm autorului de a substitui cuvântul „organizație publică” cu cuvântul „autoritate publică”. Aceeași remarcă este valabilă și pentru Art.XXXII (Legea 90/2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției) pct.2 din proiect.

	(4) Cadourile a căror valoare depășește limitele stabilite se transmit în gestiunea organizației publice sau instituției publice subordonate respective și se înscriu într-un registru special, ținut de fiecare organizație publică sau instituție publică subordonată.”			
2	Art.XXXI (Legea 25/2008 privind Codul de conduită a funcționarului public) din proiect –	Prevederi incompatibile cu legislația în vigoare Prevederi contradictorii în proiect	În cazul dat, semnalăm că asupra unui conflict normativ între prevederile proiectului de lege și art.12/1 Măsurile de protecție din Legea 25/2008, care operează la alin.(1) cu sintagma "despre nerespectarea regulilor privind declararea veniturilor și a proprietății și despre încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese beneficiază de următoarele măsuri de protecție". Dat fiind că proiectul de lege include drept acte conexe actelor de corupție faptele de îmbogățire ilicită și deținerea averii cu caracter nejustificat și nedeclararea și nesoluționarea conflictului de interese, considerăm necesar excluderea de la art.12/1 alin.(1) din Legea 25/2008 a sintagmei "despre nerespectarea regulilor privind declararea veniturilor și a proprietății și despre încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese beneficiază de următoarele măsuri de protecție", iar fapta de "nerespectarea regulilor privind declararea averii și intereselor personale" să fie inclusă la art.15 din Legea 90/2008 drept faptă de comportament corupțional.	Propunem autorului excluderea de la art.12/1 alin.(1) din Legea 25/2008 a sintagmei "despre nerespectarea regulilor privind declararea veniturilor și a proprietății și despre încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese beneficiază de următoarele măsuri de protecție", precum și operarea modificărilor la art.XXXII (Legea 90/2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției) din proiect, art.15 din lege să fie cu următoarele prevederi: "nedeclararea averii și intereselor personale, adică nedepunerea în termenul prevăzut de lege a

			declarațiilor de avere și interese personale de către subiecții Legii privind declararea averii și intereselor personale;”.
3	Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor proiectului	La general, atenționăm asupra necesității completării Codului penal (capitolul XV)) cu o nouă componentă de infracțiune care să incrimineze conflictul de interese, alături de faptele de trafic de influență, abuz de serviciu și exces de putere. Deoarece conflictul de interese stă la baza faptelor de comportament corupțional, a fost studiată practica altor state la acest capitol, în special ce se referă la încriminarea conflictului de interese și pedeapsa penală stabilită pentru asemenea componentă de infracțiune. Aceasta se aplică într-un șir de țări europene, precum Austria, Franța, Germania, Italia, Polonia, Marea Britanie, Slovacia ș.a. În Polonia, de exemplu, pentru conflictul de interese se aplică privațiune de libertate pentru trei ani, în Franța – cinci ani privațiune de libertate și amendă de 75000 euro. În toate cazurile se aplică privațiunea de a ocupa o anumită funcție, inclusiv în cazul persoanelor care dețin funcții de demnitate publică (Franța, Polonia, Portugalia, Spania). Totodată, pot fi aplicate și sancțiuni de ordin administrativ, cum ar fi amenzi (Belgia – 5000 euro, în Macedonia 1000-3000 euro), sau sancțiuni de ordin moral (publicarea constatării conflictului de interese în activitatea funcționarului/demnitarului în Monitorul Oficial al țării), rapoarte către Parlament, interdicția de a ocupa funcții publice de pînă la 10 ani și restituirea	Propunem autorului fie completarea Codului penal cu o componentă de infracțiune care să incrimineze conflictul de interese, fie completarea la art.327 Abuzul de putere sau abuzul de serviciu, alin.(2) cu litera d) cu următorul cuprins: „d) săvîrșită în situație de conflict de interese.”

			<p>bunurilor obținute în rezultatul conflictului de interese. Prin incriminarea conflictului de interese în legislația penală se va proteja relațiile sociale referitoare la buna desfășurare a activității funcționarului public, activitate care presupune o conduită corectă a celui care exercită o activitate în cadrul unei instituții publice sau autorități publice, abordarea respectivă are drept scop de a susține integritatea și luarea deciziilor în mod dezinteresat în instituțiile guvernamentale și publice (OECD, 2003).</p>	
4	<p>Art.XXXV (Codul contravențional) pct.2 din proiect prevede expunerea în redacție nouă a art.313/2 Nedecларarea sau nesoluționarea conflictului de interese „(2) Nesoluționare conflictului de interese în conformitate cu prevederile Legii privind declararea averii și intereselor personale se sancționează cu amendă de la 100 la 150 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 100 300 la 150 400 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcții de răspundere, cu sau fără privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la 3 luni la un</p>	<p>Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor proiectului</p>	<p>În cazul dat semnalăm asupra unei erori tehnice cu privire la sancțiunea stabilită persoanei cu funcții de răspundere pentru nesoluționare conflictului de interese, deoarece autorul operează cu cifrele „la 100 300 la 150 400”, fapt ce creează confuzii. De asemenea, întru stabilirea unei sancțiuni contravenționale proporționale pentru nerespectarea politicii privind conflictul de interese, considerăm necesar ca „privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la 3 luni la un an” să fie stabilită ca sancțiune principală și nu ca sancțiune complementară. Recomandări care se regăsesc, de altfel, și în Ghidul OECD pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică, 2003.</p>	<p>Prin urmare, propunem excluderea erorii tehnice menționate și stabilirea limitelor minime-maxime a sancțiunii contravenționale pentru persoana cu funcție de răspundere, precum și excluderea cuvântului “sau fără”.</p>