



Parlamentul
Republicii Moldova

DGJ-01 nr. 268
2 iulie 2024

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

A V I Z

la proiectul de lege cu privire la modificarea unor acte normative (declararea averii și a intereselor personale) (nr.156 din 28.05.2024)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege sus-nominalizat, în conformitate cu prevederile art.54 din Regulamentul Parlamentului și ale Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative și comunică următoarele.

I. Constatări generale:

Proiectul de lege este înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a unui grup de deputați în Parlament, fapt ce corespunde prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

Prin natura relațiilor sociale reglementate, inițiativa legislativă face parte din categoria legilor organice.

Domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu prevederile art.66 din Constituție, privind atribuțiile de bază ale Parlamentului.

Conform notei informative, proiectul de lege supus avizării a fost elaborat în scopul perfecționării cadrului normativ privind funcționarea Autorității Naționale de Integritate, prevenirea situațiilor de conflicte de interese, incompatibilități, restricții și limitări ale subiecților declarării, precum și declararea corespunzătoare a averii și intereselor personale a subiecților vizați. Prin proiectul de lege înaintat se propune legiferarea aspectelor ce reglementează fortificarea rolului inspectorului de integritate și a vicepreședintelui ANI în procesul de efectuare a controlului averii și intereselor personale.

Referitor la procedura de înaintare și examinare a proiectelor de acte normative în Parlament, sesizăm necesitatea respectării cerinței obligatorii stipulate la art. 58 din Regulamentul Parlamentului care reglementează că proiectele de acte legislative și propunerile legislative înaintate de deputați se remit Guvernului spre avizare și a prevederilor art. 32 alin.(1) și (3) din Legea nr. 100/2017 care stabilește că proiectul actului normativ, însoțit de nota informativă, urmează a fi transmis spre avizare autorităților publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în proiect, precum și altor instituții interesate, societății civile, care întocmesc și prezintă autorului proiectului avizele la proiect.

Necesitatea avizării proiectului de către Guvern reiese și din faptul că, realizarea proiectului va atrage modificări la bugetul de stat, iar conform art.131 alin.(4) din Constituție, *orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor*

bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern.

II. Observații de conținut și de respectare a cerințelor tehnicii legislative:

1. La **Art.I**, observăm că norma de completare a art.278¹ alin.(1) Cod de procedură civilă al RM este propusă în vederea coroborării cu norma existentă la alin.(6) al art.34 din Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, care reglementează *”În cazul contestării actului prin care se constată încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, Autoritatea poate solicita confiscarea averii nejustificate în cadrul procedurilor de contestare a actului de constatare”*. Ținem să evidențiem că în practică au apărut dificultăți cu privire la aplicarea prevederilor alin.(6) art.34 din Legea nr.132/2016.

Astfel, în contextul implementării prevederilor legale de la alin.(6) al art.34 din Legea nr.132/2016, ANI s-a adresat în instanțele de contencios administrativ care examinau contestările actelor Autorității prin care se constată încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, cu cereri prin care au solicitat de la aceste instanțe dispunerea confiscării averii nejustificate, în situația în care actele administrative contestate vor fi menținute. Prin practica judiciară consacrată atât la nivelul Curții de Apel Chișinău, cât și la nivelul Curții Supreme de Justiție, observăm că s-au declarat inadmisibile asemenea cereri formulate de Autoritate, pe motiv că cererile în cauză nu țin de competența Completului specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ din cadrul Curții de Apel Chișinău.

Privitor la dreptul autorității publice pârâte ca în cadrul procedurii judiciare de control al legalității deciziei ANI să solicite confiscarea averii, menționăm că procedura contenciosului administrativ nu prevede și nici nu poate, potrivit naturii sale să prevadă posibilitatea formulării de către autoritatea publică pârâtă a unor pretenții incidente reconvenționale față de reclamant, fapt inerent exclusiv procedurii civile contencioase.

Ori procedura contenciosului administrativ exclude posibilitatea ca în cadrul aceluiași proces în care se examinează controlul legalității activității administrative ca autoritatea publică să aibă calitatea procesuală de subiect activ (să formuleze cerințe proprii). Dacă autoritatea publică ar putea formula pretenții reconvenționale, aceasta ar putea descuraja persoanele de la contestarea actelor administrative de teama unor eventuale represalii financiare sau juridice. Permitea formulării pretențiilor reconvenționale ar putea crea un dezechilibru în favoarea administrației publice, afectând principiul egalității de arme în proces.

2. La Art.II, *Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*

2. La **pct.2** se propune abrogarea lit.a) alin.(6) al art.45 din Legea nr.158/2008, care reglementează că *”până la promovarea funcționarului public într-o funcție publică de conducere de nivel superior, într-o funcție publică de conducere de conducător și adjunct al conducătorului autorității administrative din subordinea ministerului, organul care are competența legală de numire în funcție solicită - eliberarea certificatului de integritate – de la Autoritatea Națională de Integritate”*. Respectiva normă reprezintă o garanție a faptului că funcționarii publici promovați în funcții de conducere au un comportament profesional și moral ireproșabil, eliminând riscul de a avea în funcțiile respective persoane implicate în acte de corupție sau alte activități neconforme cu etica publică.

3. La Art.III, Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate

3.1 La **pct.1**, considerăm că, excluderea din norma legală a cuvântului "anual" va submina exercitarea controlului financiar regulat de către autoritatea competentă – Curtea de Conturi, fapt care nu poate duce la consolidarea transparenței activității Autorității Naționale de Integritate. Considerăm că, controlul anual al activității financiare a Autorității de către Curtea de Conturi este esențial pentru asigurarea unei bune guvernări, a transparenței și a responsabilității. Prezenta obiecție este pertinentă și cu referire la **pct.8**, la care prin excluderea din norma lit.o) alin.(1) al art.14, a cuvântului "anual" va fi subminată transparența activității Autorității Naționale de Integritate. Prin această modificare, va rămâne la discreția conducerii Autorității decizia de prezentare față de Consiliu de Integritate a raportului de audit.

3.2. La **pct.6**, prin abrogarea lit.d¹) și g¹) din alin.(7) al art.12 va rămâne nereglementat cărui organ îi vor fi redirecționate atribuțiile specificate în aceste norme, or asemenea reglementări urmează a fi prevăzute.

Prin modificările aduse la lit.l), alin.(7) al art.12, nu este clar cine se va ocupa de conflictele de interese ale vicepreședintelui Autorității și ale inspectorului de integritate, precum și de sesizările ce țin de încălcarea de către subiecții vizați la această literă a regimului juridic al incompatibilităților.

3.3. La **pct.7**, prin modificarea alin.(4¹) al art.13, devine neclar, care va fi modalitatea de propunere repetată a aceleiași candidaturi pentru funcția de vicepreședinte a Autorității.

3.4 La **pct.8**, menționăm că, art.14 alin.(1) din Legea 132/2016, enumeră exhaustiv atribuțiile președintelui, iar art.14 alin.(3) al prezentului proiect enumeră exhaustiv atribuțiile vicepreședintelui. Iar prin norma reglementată la alin.(4) este expres prevăzut că *președintele și vicepreședintele Autorității nu exercită atribuții privind controlul averilor și al intereselor personale, privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor*. Reiese oare că, prin inițiativa autorilor de abrogare a alin.(4), președintele/vicepreședintele vor putea exercita controlul averilor și intereselor personale, atribuții care nu sunt inerente acestora.

Atribuția președintelui ANI instituită prin prezentul proiect la **art.14 alin.(1) lit. f²)**, de a aproba formularul Declarației de avere și interese personale (și abrogarea Anexei nr.1 ce conține modelul Declarației de avere și interese personale), considerăm a fi excesivă, existând riscul modificărilor frecvente și nejustificate, la intima convingerea a președintelui.

3.5. La **pct.9**, prin completarea alin.(1) al art.17, menționăm că, posibilitatea numirii prin transfer a inspectorului de integritate, la discreția conducerii Autorității, fără specificarea unor criterii obiective, ar putea afecta încrederea în componența Autorității Naționale de Integritate. Tendința de eliminare a concursurilor pentru ocuparea anumitor funcții prezintă riscuri semnificative pentru integritatea și eficiența Autorității, precum periclitarea principiilor competiției deschise, transparenței, competenței și meritelor profesionale, precum și principiul egalității accesului la funcțiile publice pentru fiecare cetățean, prevăzute la art.29 al Legii nr.158/2008. Fără un proces obiectiv de selecție, aceste funcții pot deveni mai vulnerabile la influențe politice și favoritism, ceea ce va submina încrederea cetățenilor.

3.6. La **pct.10**, la reglementările aduse la alin.(3) al art.18, menționăm că, excluderea textului "*desfășurarea probelor din cadrul concursului se monitorizează și se înregistrează video*" va periclita aprecierea transparenței și corectitudinii desfășurării concursului, care are la bază principiul meritocrației.

3.7. La **pct.12**, care completează art.20, alin.(1) cu litera f), oferind inspectorului de integritate posibilitatea de a colecta informații prin orice alte mijloace neinterzise de lege, ar putea pune la îndoială veridicitatea unor asemenea date, iar aprecierea veridicității informației

se pare că este lăsată la libera discreție a inspectorului de integritate. Spre exemplu, în cazul obținerii unor mărturii nu este clară răspunderea pe care o poartă martorul atât timp cât nu a fost și nici nu poate fi preîntâmpinat de către inspectorul de integritate de răspunderea penală pe care o poartă, așa cum aceasta are loc în cadrul unei proceduri judiciare sau de urmărire penală.

3.8. La **pct.12**, cu referire la prevederea propusă a fi reglementată la lit.g), alin.(1) al art.20, considerăm că inspectorul de integritate, are dreptul să refuze, în scris și motivat, atât executarea indicațiilor parvenite de la *vicepreședintele Autorității* cât și indicațiile parvenite de la *președintele Autorității*. Totodată, formularea *"pe care le consideră ilegale"* va produce interpretări abuzive, lăsând selectiv la discreția inspectorului aprecierea circumstanțelor. Astfel, propunem reformularea acestei propuneri și excluderea cuvintelor *"pe care le consideră"*.

Subsecvent, considerăm că această prevedere este mai cu seamă o obligație a inspectorului, decât un drept.

Menționăm că, în norma de la art.20 alin.(2) deja este prevăzută litera f), astfel e necesară redactarea acestei propuneri prin substituirea în proiect a lit.f) cu lit.g).

3.9. La art.20 alin.(3) și (4) al Legii 132/2016 este prevăzut că *"Inspectorul de integritate nu solicită și nu primește dispoziții, inclusiv de la președintele sau vicepreședintele Autorității, referitoare la controalele aflate în derulare privind averea și interesele personale, privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor"* precum și că *"orice tentativă de influență din partea președintelui sau a vicepreședintelui Autorității ori din partea unor persoane terțe este comunicată de către inspector imediat Consiliului de Integritate."* Considerăm că, respectivele prevederi, reprezintă o veritabilă garanție de independență a inspectorilor de integritate. **La pct.12** al proiectului se propune abrogarea acestor norme, ceea ce va afecta grav independența și autonomia decizională a inspectorilor de integritate cu privire la controalele aflate în procedura acestora, precum și va periclita principiile fundamentale ale activității Autorității consacrate la art.3 al Legii 132/2016.

3.10. Observăm că, în proiectul de lege numerotația punctelor este greșită, după pct.13 urmează pct.15, 14 și apoi repetat 15, astfel urmează a fi aduse corectări.

3.11. La **pct.15**, care reglementează art.24, alin.(2), întru respectarea normei de la art.51, alin.(6) al Legii 100/2017 cu privire la acte normative, textul "lit. g)" se va substitui cu "lit. h)".

3.12. La **pct.15**, se propune abrogarea art.27. Menționăm că, art.27 în redacția actuală prevede inclusiv principiul de distribuire aleatorie a declarațiilor de avere și interese personale supuse verificării. Acest mecanism reprezintă o garanție a repartizării obiective și imparțiale a dosarelor. Abrogarea acestor prevederi creează premise pentru distribuiri netransparente, fapt care ar putea pune la îndoială integritatea inspectorului și a concluziilor formulate de către acesta.

3.13. **La pct.17**, excluderea din alin.(1) al art.29 a modalității de depunere a sesizărilor *"prin fax și în mod verbal – consemnând într-un proces verbal"*, va contravine normelor prevăzute la alin.(2) al art.72 din Codul administrativ care prevede că *petiția poate fi depusă în scris la autoritatea publică ori expediată prin poștă sau fax, transmisă în formă electronică sau poate fi depusă verbal, fiind consemnată într-un proces-verbal.*

3.14. La **pct.19**, art.31 se completează cu alin.(3) care prevede că *procesul-verbal de inițiere a controlului nu se supune nici unei căi de atac*. Atenționăm că, introducerea acestor prevederi, va exclude posibilitatea controlului pre-judiciar și al celui judiciar privind legalitatea și temeinicia inițierii controlului. Aceasta reprezintă o încălcare a dreptului la apărare a subiectului declarării, garantat de Constituția RM și CEDO, fapt care ar putea duce la eventuale condamnări a RM pe acest aspect. Acest mijloc de apărare trebuie în continuare păstrat, sau

eventual să se prevadă că contestarea procesului-verbal de inițiere a controlului se va ataca odată cu actul de constatare emis de către inspectorul de integritate.

3.15. La **pct.21**, la alin.(4) al art.33, atenționăm că, posibilitatea extinderii controlului asupra persoanelor terțe, care nu au calitatea de subiect al declarării, creează posibilitatea pentru abuzuri din partea inspectorilor de integritate, or prevederea introdusă prin legea de modificare lărgeste nelimitat sfera persoanelor controlate. De asemenea, categoria de *aparență* care ar putea determina pornirea controlului asupra persoanelor care nu au calitatea de subiect al declarării este una vagă și echivocă, susceptibilă de interpretări duplicitare.

Cu referire la alin.(9) și (10) ale art.33 expresia "*dovezi convingătoare*" ar putea servi la eventuale abuzuri și urmează a fi revăzută.

Prin modificarea alin.(11) al art.33 se stabilește că "*în caz de refuz a accesului la bunurile supuse evaluării, inspectorul va pune la baza controlului valoarea maximă pentru un bun similar stabilită de evaluator*", prevedere ce va contraveni alin.(4) al art.21 din Legea nr.989/2002 cu privire la activitatea de evaluare, conform căruia „*în cazul în care proprietarul bunurilor imobile refuză să asigure accesul evaluatorului la obiectul supus evaluării obligatorii, evaluatorul este în drept să estimeze valoarea obiectului, conducându-se de datele cadastrului bunurilor imobile sau de valoarea obiectelor similare*".

3.16. La **pct.22**, observăm că dispozițiile alineatelor (3) și (3¹) din art.34 se exclud reciproc. Ori, legiuitorul urmează a se hotărî asupra soluției pentru care acesta pledează referitor la valoarea averii nedeclarate - diferența substanțială vs. două salarii medii pe economie.

Totodată, cu privire la modificările propuse pentru alin.(3) al art.34 urmează a se ține cont de încetarea mandatelor în cazul funcțiilor electivă. Conform art.22 din Legea nr.199/2000 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, "*în cazul demnitarului ales, încetarea înainte de termen a mandatului are loc în condițiile prevăzute de legislația specială ce reglementează activitatea demnitarului respectiv, iar în cazul demnitarului numit, încetarea înainte de termen a mandatului are loc prin revocarea sau, după caz, eliberarea din funcție a demnitarului în temeiul actului administrativ al autorității care l-a numit în funcție*". Or, cazul deputaților, ridicarea mandatului se decide de Parlament, cu votul majorității deputaților aleși la cererea ANI (Legea nr.39/1994 despre statutul deputatului în Parlament), iar în cazul consilierilor locali, primarilor mandatul se ridică de către Comisia Electorală Centrală la sesizarea ANI (Legea nr. 768/2000).

Subsecvent, Autoritate nu are calitatea de angajator în raport cu subiectul declarării, respectiv nu poate dispune încetarea mandatului, raporturilor de muncă sau de serviciu. Obiecție valabilă și pentru **pct.26** prin care se propune modificarea lit.b) alin.(1) al art.39, de asemenea obiecția este valabilă și pentru **pct.2** care modifică lit.e¹) alin.(1) din art.7.

Cu referire la art.34 alin.(3¹) subliniem că, în prezent falsul în declarații este incriminat în temeiul art.352¹ din Codul penal, însă nu și de Codul contravențional. Propunerea formulată ar implica și modificarea Codului contravențional. Astfel vom avea o dublare a răspunderii pentru una și aceeași faptă, atât potrivit Codului penal, cât și potrivit Codului contravențional. Mai mult, norma penală ar fi incidentă pentru săvârșirea unor fapte mai puțin periculoase, în timp ce norma contravențională – pentru fapte mai periculoase. Cu alte cuvinte, dacă valoarea veniturilor declarate necorespunzător ar depăși două salarii medii lunare pe economie, ar fi aplicabilă norma contravențională, iar dacă valoarea acestor venituri ar fi sub limita celor două salarii medii lunare pe economie se va aplica norma penală.

3.17. La **pct.23**, la alin.(6) al art.35 se propune a fi reglementat că *decizia de revocare nu se supune nici unei căi de atac*. Considerăm că, imposibilitatea de a contesta decizia de revocare a actului de constatare ar contraveni garanțiilor subiectului controlului împotriva revocării

actelor administrative favorabile sau defavorabile prevăzute în Codul administrativ la articolul 145, 146.

Subsidiar, aplicarea substantivului *a revoca* pentru cazul încetării efectelor actului de constatare exclude posibilitatea încetării efectelor acestuia pentru cazul actelor ilegale or instituția revocării actelor administrative este prevăzută de Codul administrativ exclusiv pentru cazul actelor legale așa cum prevede dispozițiile articolul 145, 146 din Codul administrativ. Astfel instituția de revocare a actelor administrative se aplică cu desăvârșire actelor legale nu și acele care au fost emise cu încălcarea gravă a legii sau a metodologiei de efectuare a controlului.

3.18. La **pct.26**, a se vedea obiecția de la pct.3.16 din aviz, la fel considerăm că expresia "*după caz*" este lipsită de previzibilitate, lăsând la discreția inspectorului decizia de încetare a mandatului, raportului de muncă a subiectului declarării.

4. La Art. IV, Legea nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale

4.1. La **pct.3**, considerăm sumele indicate disproporțional de mici în comparație cu cele care sunt reglementate în legea actuală. La caz, în Legea nr.133/2016 este prevăzut că se vor declara *activele financiare a căror valoare depășește 15 salarii medii pe economie*, însă proiectul de lege reglementează la *activele financiare deținute - suma de doar 2 salarii*; la fel, *activele virtuale care urmează a fi declarate trebuie să depășească 10 salarii medii pe economie*, însă prin proiect se instituie doar *un salariu mediu pe economie*; *colecțiile de artă, arme sau alte bunuri a căror valoare depășește 20 salarii medii pe economie*, prin proiect se propune a fi instituită *suma a 10 salarii*; *servicii sau lucrări procurate a căror valoare depășește 10 salarii medii pe economie*, în proiect e prevăzut pentru acest caz *5 salarii*. Autorii, în nota informativă a proiectului nu aduc nici un argument care ar motiva micșorarea sumelor valorii însumate a obiectelor supuse declarării.

Urmează a fi revăzută modificarea de la lit.g) din motiv că la alin.(1) al art.4 nu este reglementată lit.p) la care se face trimitere.

4.2. La **pct.5**, introducerea "*cheltuielilor realizate*" în obiectele declarării ar împovăra excesiv subiectul declarării în ducerea evidenței finanțelor sale curente și gospodărești. Mai mult, reținem că „*cheltuielile realizate*” nu constituie obiect al declarării, potrivit art.4 al aceluiași proiect. Pe de altă parte, ar acorda inspectorul de integritate posibilitatea de a dispune investigația la constatarea oricărei discrepanțe între cheltuielile declarate și a celor care au fost sesizate de către autoritate. La fel, se cere o claritate în privința acestui termen, prin definirea sa.

4.3. La **pct.10**, cu referire la modificările aduse la art.19¹, care reglementează *restricțiile cu privire la achiziționarea, folosirea și înstrăinarea averii*, le considerăm abuzive și contrare prevederilor constituționale. Menționăm că, posesia/folosința ca stare de fapt este protejată prin prisma articolului 1 Protocolul 1 din CEDO, prin urmare restrângerea dreptului de a folosi bunurile fără a deține asupra acestora și dreptul de proprietate, ci doar o folosința care este presupusă de către posesia ca stare de fapt (care este inerenta acesteia) ar contraveni art.1 Protocol 1 din CEDO.

Totodată, reglementările de la lit.d) și e) contravin la protecția Constituțională a proprietății private reglementată de articolul 46 și 126 din Constituție.

Restricțiile cu privire la achiziționarea, folosirea și înstrăinarea averii din această normă încalcă principiile de drept, fiind abuzive, discriminatorii și contrare prevederilor legale, constituționale.

4.4. La **pct.11**, cu referire la alin.(9) al art.23 autorul face trimitere la art.27 din Legea nr.132/2016 care este propus de a fi abrogat prin Art.III pct.15 din respectivul proiect de lege.

Astfel, deși trimiterea la alte acte normative este un procedeu legislativ permis, aceasta nu poate presupune luarea în considerare a unei norme abrogate. La momentul recurgerii la procedeu legislativ al trimiterii la alte acte normative, norma la care se face trimitere trebuie să fie o normă în vigoare.

4.5. În reglementările aduse la **Art. IV** al proiectului de lege, propunem ca cuvintele "*anul precedent*" să fie substituite cu cuvintele "*anul fiscal precedent*".

Ținând cont de observațiile invocate supra, sugerăm ajustarea proiectului cu operarea modificărilor de rigoare.



Ion CREANGĂ
Șef Direcție generală

ex: Romina Florea
tel: 315