



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/4774 din 22.02.2018

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea integrității nr.82/2017, Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr.132/2016, Codul electoral nr.1381/1997, Legea cu privire la Guvern nr.136/2017, Legea cu privire la Curtea Constituțională nr.317/1994, Legea cu privire la statutul judecătorului nr.544/1995 ș.a.)

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, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

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 Parlamentul RM, 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."

Proiectul supus expertizei și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova www.parlament.md, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat.

Suplimentar, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect, condiție prevăzută de art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova și părțile interesate au acces la proiect, se constată că în procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale, stabilite de Legea nr.239/2008 privind 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: „Reieșind din prevederile unor acte legislative, Autoritatea Națională de Integritate este obligată să elibereze informații, la solicitarea conducătorilor entităților publice sau a persoanelor fizice, ce țin de cadrul de integritate al candidaților care pretind la ocuparea funcțiilor publice sau de demnitate publică (art.31 alin.(2) din Legea integrității nr.82/2017 , art.49 alin.(1) lit.f) din Codul electoral nr.1381/1997, pct.18² din Regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice prin concurs aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.201/2009).

De menționat că, potrivit actelor legislative citate supra, informația ce urmează a fi furnizată de către Autoritate este încadrată sub diferite categorii și denumiri, și anume: potrivit Legii integrității nr.82/2017 - informație privind stările de incompatibilitate nesoluționate și conflictele de interese în privința cărora există o decizie de sancționare în vigoare; potrivit Codului electoral nr.1381/1997 - certificat de integritate, eliberat în condițiile legii de către Autoritatea Națională de Integritate; potrivit Regulamentului cu privire la ocuparea funcției publice prin concurs aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.201/2009 - aviz privind cadrul de integritate.

Mai mult decât atât, în Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nu este prevăzută o astfel de atribuție/competență a Autorității - de a elibera informații ce țin de cadrul de integritate al persoanei.

În scopul uniformizării prevederilor legilor citate, cu referire la stabilirea competenței, tipului și denumirii documentului eliberat de către Autoritatea Națională de Integritate, care ar conține informații ce țin de cadrul de integritate al persoanei, s-a considerat potrivită denumirea ce certificat de integritate, conținută în Codul electoral nr.1381/1997."

În urma examinării prevederilor proiectului se constată că scopul real coincide cu scopul anunțat de

către autor.

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

Prevederile proiectului promovează interesele instituționale ale Autorității Naționale de Integritate, de a beneficia de un cadru normativ uniformizat și perfecționat în ceea ce privește cazierul de integritate, ceea ce este conform interesului public.

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."*

I.5.2. Argumentarea economică-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"*.

Nota informativă stabilește scopul proiectului, obiectivele urmărite, redacția actuală cu discrepanțele strecurate în prevederile Legii integrității nr.82/2017, Codului electoral nr.1381/1997 și Regulamentului cu privire la ocuparea funcției publice prin concurs aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.201/2009, precum și redacția normelor după adoptarea propunerilor, în conformitate cu prevederile art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

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 [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

- c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]*
- e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]*
- g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;*
- h) se evită tautologiile juridice; [...]"*

Deși textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, proiectul conține unele formulări ambigue care admit interpretări abuzive (pentru detalii a se vedea compartimentul III al raportului).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme care riscă să creeze colizii juridice cu prevederile art.21 alin.(5) din Legea nr.325/2013 privind evaluarea integrității instituționale și art.33 alin.(3) din Legea integrității nr.82/2017, în ceea ce privește *cazierul privind integritatea profesională a agenților publici* și eliberarea certificatelor de cazier de Centrul Național Anticorupție (pentru detalii a se vedea compartimentul III al raportului).

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

Prevederile proiectului *uniformizează prevederile legale stabilind competența, tipul și denumirea documentului eliberat de către Autoritatea Națională de Integritate, care trebuie să conțină informații referitoare la cadrul de integritate al persoanei, sub denumirea de „certificat de integritate”, denumire dată de Codul electoral nr.1381/1997.*

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 -

Obiecție generală întregului proiect

Obiecții:

Se atenționează asupra coliziei, într-o anumită măsură, a normelor de drept. Potrivit art.21 alin.(5) din Legea privind evaluarea integrității instituționale și art.33 alin.(3) din Legea integrității nr.82/2017 Centrul Național Anticorupție și Serviciul de Informații și Securitate țin cazierul privind integritatea profesională a agenților publici.

Mai mult ca atât, în conformitate cu prevederile Regulamentului cu privire la ținerea și utilizarea cazierului privind integritatea profesională a agenților publici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.767/2014, Centrul Național Anticorupție începând cu data de 09.02.2015 eliberează certificate de cazier privind integritatea profesională. Astfel, în anul 2015 au fost eliberate 86 certificate, în 2016 - 219 certificate, în 2017 - 4456 certificate și de la începutul anului 2018 - până la data de 13.02.2018 - 727 certificate.

Astfel, prin atribuirea în competența Autorității Naționale de Integritate eliberarea *certificatului de integritate* care după denumire este similar *certificatelor de cazier privind integritatea profesională* eliberate de către Centrul Național Anticorupție și Serviciul de Informații și Securitate se creează confuzii atât pentru entitățile publice cât și pentru agenții publici/candidați. Acest fapt a fost sesizat și de către experții din cadrul proiectului Combaterea corupției prin aplicarea legii și prevenire (CLEP), implementat de către Consiliul Europei. În cadrul proiectului experții au organizat mai multe ședințe cu participarea reprezentanților CNA și ANI în cadrul cărora au fost expuse recomandări privind necesitatea clarificării situației create.

Totodată, luând în considerație faptul că actualmente Centrul dezvoltă Sistemul Informațional „e-Integritate instituțională”, care va permite eliberarea certificatelor de cazier de integritate în format electronic, considerăm oportun unificarea acestor 2 tipuri de certificate în unul singur, care urmează a fi eliberat de către CNA, astfel fiind respectate și politicile statului de implementare a ghișeului unic în domeniul serviciilor publice.

Recomandări:

Unificarea celor două tipuri de acte juridice - „certificatului de integritate” și „certificatului de cazier privind integritatea profesională” într-un singur act juridic eliberat de către CNA, inclusiv cu utilizarea Sistemul Informațional „e-Integritate instituțională”.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Articolul I, pct.2; Articolul II, pct.1.

Articolul I. - Legea integrității nr.82 din 25 mai 2017 (publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr.229-243 art.360), se modifică și se completează după cum urmează:

2. Se completează cu un nou articol 31¹ cu următorul conținut:

„Articolul 31¹ Certificatul de integritate

(1) La solicitarea motivată a conducătorilor entităților publice sau a persoanelor fizice care candidează pentru ocuparea funcțiilor publice eligibile, Autoritatea Națională de Integritate eliberează certificate de integritate.

(2) Persoanele fizice care candidează pentru ocuparea funcțiilor publice eligibile, depun cererile de obținere a certificatului de integritate la sediul Autorității Naționale de Integritate, personal, cu anexarea copiei buletinului de identitate.

(3) Certificatul de integritate include informația în privința persoanelor vizate, despre averile nejustificate constatate, conflictele de interese consumate constatate, restricțiile încălcate constatate, incompatibilitățile nesoluționate constatate, limitările încălcate constatate și interdicțiile valabile de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, ce derivă din actele de constatare ale Autorității Naționale de Integritate, care au rămas definitive sau din hotărârile judecătorești definitive.”

Articolul II. - Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr.132 din 17 iunie 2016 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr.245-246, art.511) se modifică și se completează după cum urmează:

1. La articolul 7 alineatul (3) se completează cu lit.i) cu următorul conținut:

„i) eliberează certificate de integritate, în termen de 15 zile lucrătoare, la solicitarea motivată a conducătorilor entităților publice sau a persoanelor fizice care candidează pentru ocuparea funcțiilor publice eligibile”.

<p>Obiecții:</p> <p>Se atenționează asupra unor reglementări lacunare, care totodată permite interpretări abuzive și deci o aplicare discreționară a normei.</p> <p>Prin stabilirea obligației motivării solicitării, norma depășește cadrul normativ actual, reprezentată prin Legea integrității nr.82/2017, Codul electoral nr.1381/1997 și Hotărârea Guvernului nr.201/2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.</p> <p>În primul rând, normele analizate nu sunt clare în a defini și reglementa „solicitarea motivată”. Din reglementări nu rezultă cu certitudine pe ce aspecte urmează să se bazeze conducătorul entității publice sau persoana fizică când solicită eliberarea certificatului de integritate. În legătură cu „motivare”, - nu este clară valoarea juridică a acesteia; dacă insuficiența acesteia determină sau nu refuzul eliberării certificatului de integritate.</p> <p>De asemenea se ridică semne de întrebare dacă „insuficiența sau lipsa motivării” determină refuzul eliberării certificatului de integritate și dacă nu cumva se încalcă drepturile persoanei (solicitantului).</p> <p>În ceea ce privește aspectele lacunare, se atenționează asupra faptului că norma nu stabilește în vre-un fel termenul de valabilitate a certificatului de integritate, precum și un termen general de stocare a informației din dosarul agentului public ori candidatului.</p>	
<p>Recomandări:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Excluderea condiției motivării solicitării. 2. Stabilirea unor reglementări privind termenul de valabilitate a certificatului de cazier și termenul general de stocare a informației din dosarul candidatului. 	
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Lacună de drept 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova, cu respectarea rigorilor de transparență decizională, stabilite de cadrul normativ pertinent. Interesele promovate de către prevederile proiectului sunt conforme interesului public, iar argumentarea adusă este una suficientă.

Scopul proiectului este de a uniformiza reglementările unor acte legislative (art.31 alin.(2) din Legea integrității nr.82/2017, art.49 alin.(1) lit.f) din Codul electoral nr.1381/1997, pct.18² din Regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice prin concurs aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.201/2009), în ceea ce privește eliberarea unor informații ce țin de cadrul de integritate al candidaților care pretind la ocuparea funcțiilor publice sau de demnitate publică - *certificate de integritate* - de către Autoritatea Națională de Integritate.

Proiectul expertizat conține factori de risc manifestați prin:

- formulări ambigui care admit interpretări abuzive - când stabilesc condiția motivării solicitării certificatului de integritate;
- coliziunea normelor de drept - în ceea ce privește *cazierul privind integritatea profesională a agenților publici*, ținut de Centrul Național Anticorupție și Serviciul de Informații și Securitate (potrivit art.21 alin.(5) din Legea nr.325/2013 privind evaluarea integrității instituționale și art.33 alin.(3) din Legea integrității nr.82/2017);
- caracter lacunar al normelor - în ceea ce privește valabilitatea certificatului de integritate și termenul general de stocare a informației din dosarul agentului public ori candidatului.

Normele care conțin factori de risc urmează a fi reexamineate de autor cu excluderea potențialului coruptibil al acestora.

22.02.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Roman STARAȘCIUC, Șef secție