

**Asociația pentru Democrație Participativă
Association for Participatory Democracy**

Str. Alecsandri 97, Chișinău MD-2012,
Republica Moldova
Tel. (373-22) 21 34 94; Tel./Fax: (373-22) 21 29
92
E-mail: adept@e-democracy.md; web: www.e-democracy.md

Data: 18 ianuarie 2018

Subject: Comentarii și propuneri cu privire la proiectul de lege nr.454 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, nr. 132 din 17.06.2016, Legea privind declararea averii și a intereselor personale, nr. 133 din 17.06.2016), (publicat pe pagina web a Ministerului Justiției, <http://justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=192>)

Adresată: Ministerului Justiției

Persoana de contact: Adriana DODON, Consultant, Direcția de elaborare a actelor normative, email: adriana.dodon@justice.gov.md, tel: 022-20-14-27

Prezentată de: Asociația pentru Democrație Participativă „ADEPT” (www.adept.md)

Persoana de contact ADEPT: Elena PROHNIȚCHI, director adjunct/ coordonatoare program, email: elena@e-democracy.md, tel.(022) 21 34 94.

Comentarii generale:

Salutăm inițiativa de amendare a legilor nr. 132/2016 și nr. 133/2016,, prin înlăturarea mai multor prevederi echivoce și lacune, precum și clarificarea unor proceduri neclare de aplicare a legislației. Totuși, considerăm că unele dintre modificările propuse sunt neclare și contradictorii cu legislația deja existentă. În același timp, , menționăm că amendamentele propuse sunt insuficiente pentru a remedia mai multe deficiențele de ordin legal semnalate anterior de către Autoritatea Națională de Integritate și reprezentanții societății civile, care pot submina aplicarea eficientă a legislației în domeniu. Ca urmare a anunțului privind organizarea consultărilor publice pe marginea proiectului legii nr. 454, expediem câteva propuneri de completare/îmbunătățire a proiectului de lege. O parte dintre comentarii sunt făcute în baza studiului „Consolidarea sistemului de integritate din Republica Moldova”, elaborat de către Viorel Pîrvan, Mariana Kalughin și Elena Prohnițchi în septembrie 2017 cu suportul IPP Moldova și accesibil la linkul http://ipp.md/wp-content/uploads/2018/02/Cadru_integritate.pdf.

Recomandări specifice (cu privire la articole concrete):

Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate			
	Textul actual din Legea 132 sau 133/ propus în proiectul de lege nr. 454	Textul propus	Argumentare și comentarii
(1)	<p>Articolul 7 alin.(1) lit.c) Legea 132: c) efectuează controlul averii deținute de subiecții declarării, constată dacă există o diferență substanțială între veniturile realizate pe parcursul exercitării mandatelor sau a funcțiilor publice ori de demnitate publică și averea dobândită în aceeași perioadă și nejustificată și adresează instanței de judecată cereri în vederea dispunerii confiscării averii nejustificate;</p>	<p>Articolul 7 alin.(1) lit.c) c) efectuează controlul <u>intereselor personale și a averii</u> deținute de subiecții declarării, constată dacă există o diferență substanțială între veniturile realizate pe parcursul exercitării mandatului sau a funcției publice ori de demnitate publică și averea dobândită în aceeași perioadă și nejustificată și adresează instanței de judecată cereri în vederea dispunerii confiscării averii nejustificate;</p>	<p>Prevederea limitează atribuția de control a ANI doar la controlul averii deținute de subiecții declarării, ceea ce vine în contradicție art.10 alin.(1) al legii nr.133/2016, care prevede că ANI efectuează și controlul intereselor personale ale subiecților declarării. Recomandăm completarea textului legii prin includerea controlului intereselor personale în atribuțiile ANI.</p>
(2)	<p>Articolul 7 alin.(3) lit.a) Legea 132: a) prezintă în plenul Parlamentului anual, până în data de 31 martie, raportul său de activitate pentru anul precedent;</p> <p>Articolul 14 alin (1) lit. m)</p>	<p>a) de exclus;</p> <p>m) prezintă Consiliului anual, până în data de 1 martie, și prezintă în plenul Parlamentului anual, până în data de 31 martie, raportul de activitate al Autorității pentru anul precedent și asigură publicarea acestuia pe pagina web oficială a Autorității.</p>	<p>Potrivit legislației, ANI este autoritate publică independentă față de alte organizații publice, iar conducerea ANI este numită de Președintele RM. Rapoartele ANI sunt făcute publice, după aprobarea acestora de către Consiliul de Integritate, din care fac parte reprezentanți ai mai multor autorități, inclusiv Parlamentul. În aceste condiții, prezentarea raportului ANI în fața Parlamentului nu e justificată și e inoportună pentru asigurarea independenței ANI. Se impune excluderea acestei cerințe și revizuirea textelor normei cuprinse în art.7 alin.(4) și art. 14, alin.(1).</p>

(3)	Articolul 7 alin.(4), Legea 132: Raportul anual de activitate al Autorității, întocmit conform alin. (3) lit. a), se publică pe pagina web oficială a Autorității.	Articolul 7 alin.(4), Legea 132: Raportul anual de activitate al Autorității, întocmit conform alin. (3) lit. a), se publică pe pagina web oficială a Autorității <u>în ziua aprobării de către președintele sau vice-președintele ANI.</u>	Se impune indicarea unui termen exact de publicare a raportului anual de activitate al ANI. În caz contrar, rămâne la discreția ANI să decidă timpul de publicare al acestuia pe pagina web a instituției, care judecând după experiența anterioară a CNI, putea dura și câteva luni de la aprobare.
(4)	Art. 11, alin. (11) proiect nr. 454: „Rezultatele testării la poligraf reprezintă unul din criteriile de evaluare a candidaților pentru care se acordă punctaj, conform regulamentului de concurs aprobat de Consiliul de Integritate.”;	Art. 11, alin. (11) „Rezultatele testării la <u>detectorul comportamentului simulat (poligraf)</u> reprezintă unul din criteriile de evaluare a candidaților pentru care se acordă punctaj, conform regulamentului de concurs aprobat de Consiliul de Integritate.”;	1.Recomandăm respectarea limbajului juridic și utilizarea noțiunii de ” detector al comportamentului simulat”. 2. Sintagma „pentru care se acordă punctaj,, urmează a fi exclusă din următorul considerent. Potrivit art. 27 alin. (2) al legii nr. 269 din 12.12.2008 privind aplicarea testării la detectotrul comportamentului simulat (poligraf) rezultatele testării la poligraf nu constituie dovada caraterului neautentic al informației comunicate, ci doar oferă temeii pentru efectuarea unor măsuri suplimentare de verificare a persoanei. În situația respectivă nu este clar cum este posibil de oferit un punctaj rezultatelor testării la poligraf, care ar diferenția candidații. Sintagma respectivă implică un mare grad de subiectivism din partea membrilor Consiliului de Integritate și lasă loc de abuz și interpretări.
(5)	Articolul 12 alin.(1) Legea 132: 1) Consiliul de Integritate (denumit în cuprinsul prezentei secțiuni Consiliu) este constituit din 7 membri, dintre care: a) un reprezentant desemnat de Parlament; b) un reprezentant desemnat de Guvern; c) un reprezentant desemnat de Consiliul Superior al Magistraturii; d) un reprezentant desemnat de Consiliul Superior al Procurorilor; e) un reprezentant desemnat de Congresul Autorităților Locale	Articolul 12 alin.(1) 1) Consiliul de Integritate (denumit în cuprinsul prezentei secțiuni Consiliu) este constituit din <u>9</u> membri, dintre care: a) un reprezentant <u>al Parlamentului;</u> b) un reprezentant <u>al Guvernului;</u> c) un reprezentant desemnat de Consiliul Superior al Magistraturii; d) un reprezentant desemnat de Consiliul Superior al Procurorilor; e) un reprezentant desemnat de Congresul Autorităților Locale din Moldova; f) <u>patru</u> reprezentanți ai societății civile.	Componența actuală a Consiliului este una dezechilibrată cu prevalarea reprezentanților celor trei puteri (legislativă, executivă, judiciară). În plus, cei 2 reprezentanți ai societății civile sunt aleși tot de către Guvern, prin intermediul Ministerului Justiției, deschizând posibilitatea numirii unor persoane comode. Acest fapt poate genera <u>potențiale</u> riscuri pentru independența și activitatea eficientă a Consiliului. Se propune extinderea componenței Consiliului cu încă doi membri – reprezentanți ai societății civile. Totodată, propunem ca norma să prevadă explicit că în calitate de reprezentant al Parlamentului și Guvernului să fie desemnate persoane care activează în instituțiile respective, în scopul sporirii eficienței Consiliului inclusiv în promovarea unor îmbunătățiri în domeniu. Amendamentele propuse vor putea fi aplicate odată cu expirarea mandatului actualului Consiliu de Integritate.

	din Moldova; f) doi reprezentanți ai societății civile. 2) Reprezentanții societății civile sunt selectați de către Ministerul Justiției prin concurs, în baza unui regulament aprobat de Guvern.		
(6)	Art. 12, alin. (7), lit. j) proiect 454: ”j) efectuează controlul averilor și intereselor personale, constată încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, incompatibilităților și restricțiilor de către președintele și vicepreședintele Autorității, precum și de către inspectorii de integritate”;	Art. 12, alin. (7), lit. j) ”j) efectuează controlul averilor și intereselor personale, constată încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și <u>limitărilor</u> de către președintele și vicepreședintele Autorității, precum și de către inspectorii de integritate”;	Propunerea vine să uniformizeze textul legii 132/2016 cu cel al legii integrității nr. 82 din 25 mai 2017, în spiritul amendamentului din punctul 1 al proiectului de lege examinat.
(7)	Articolul 15 alin.(1) lit.b) (1) Mandatul președintelui sau al vicepreședintelui Autorității încetează în cazul: b) revocării acestuia;		Legea nu specifică procedura de revocare a mandatului președintelui și vicepreședintelui ANI. Este necesară completarea textului legii cu norme care să clarifice procedura de revocare a conducerii ANI.
(8)	Art.18, alin. (4) –(5) proiect 454: „(4) Candidatul care a promovat concursul pentru suplinirea funcției de inspector de integritate urmează să fie angajat în funcție numai după prezentarea unei declarații de integritate pe propria răspundere, conform modelului aprobat de Consiliul de Integritate.	Art.18, alin. (4) 4) <u>Candidatul care a promovat concursul pentru suplinirea funcțiilor de inspector de integritate urmează să fie angajat în funcție numai după:</u> <u>a) prezentarea unei declarații de integritate pe propria răspundere, conform modelului aprobat de Consiliul de Integritate.</u> <u>b) testarea la detectorul</u>	Potrivit art. 4, lit. a) al legii nr. 269 din 12.12.2008 privind aplicarea testării la detectotrul comportamentului simulat (poligraf), persoanele care se urmează a se angaja sau îndeplinesc serviciul în cadrul Autorității Naționale de Integritate urmează a fi supuse testării la poligraf. Amendamentul propus vine în cotnradicție cu aceste prevederi și reduce din însăși esența adoptarea respectivei legi. Problemele întâmpinate în procesul de selectare a conducerii ANI nu trebuie să consituie temei pentru anularea testării la poligraf pentru inspectorii de integritate, procedura fiind recunoscută internațional ca metodă eficientă de recurtare/verificare a cadrelor care să corespundă unui anumit profil moral și standard de integritate. În acest sens,

	<p>(5) În cazul în care candidatul nu susține testul la detectorul comportamentului simulat (poligraf) sau nu prezintă declarația de integritate, acesta nu va fi numit în funcția de inspector de integritate.</p>	<p>comportamentului simulat (poligraf) în conformitate cu prevederile Legii nr.269-XVI din 12 decembrie 2008 privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf). Rezultatele testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf) se vor păstra de către ANI în conformitate cu prevederile legale.</p> <p>5) Rezultatul testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf) poate fi utilizat în procesul examinării sesizărilor ce țin de încălcarea de către inspectorii de integritate a regimului juridic al averii, intereselor personale, incompatibilităților și limitărilor.</p>	<p>recomandăm revizuirea art.18, alin. (4), fără excluderea testării la poligraf.</p>
(9)	<p>Art. 37, Legea 132</p>	<p>Art. 37 de completat cu un nou alineat (1)</p> <p>(1) Autoritatea efectuează controlul privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, al restricțiilor și limitărilor din oficiu ori la sesizarea unor persoane fizice sau juridice, în conformitate cu prevederile prezentei legi și ale metodologiei de efectuare a controlului averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese,</p>	<p>Secțiunea a 2 a legii, dedicată controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor, nu conține nicio prevedere care să specifice temeiul pentru inițierea controlului. Art. 28 al prezentei legi face referire doar la controlul averii și intereselor personale. Pentru a înlătura această lacună, recomandăm completarea art. 37 cu un nou alineat.</p>

		al incompatibilităților și al restricțiilor. Sesizarea făcută de persoane fizice sau juridice cu rea-credință atrage după sine răspunderea juridică a celui care a făcut sesizarea.	
(10)	Articolul 38 alin.(4), Legea 132: (4) Actul de constatare privind încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilității sau al restricțiilor rămâne definitiv după expirarea termenului specificat la art. 36 alin. (1).	Articolul 38 alin.(4) (4) Actul de constatare privind încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilității sau al restricțiilor rămâne definitiv după expirarea termenului specificat la art. 36.	Trimiterea la art.36 alin.(1) nu este relevantă, deoarece acesta specifică doar termenul în care poate fi contestat actul de constatare. Trimiterea urma să fie făcută la întreg art.36, întrucât acesta are și alin.(2) care indică expres că actul de constatare rămâne definitiv dacă nu a fost contestat în termenul prevăzut la alin.(1). Pentru a înlătura această confuzie, este necesar de substituit sintagma „după expirarea termenului specificat la art. 36 alin. (1)” cu sintagma „în condițiile art. 36”.
(11)	Articolul 38 se completează cu alineatul (5) cu următorul cuprins (proiect 454): „(5) În cazul în care nu se constată încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților sau al restricțiilor, inspectorul de integritate va înceta procedura de control prin emiterea unui act de constatare”	Art. 38, alin. (5) „(5) În cazul în care nu se constată încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și <u>limitărilor</u> , inspectorul de integritate va înceta procedura de control prin emiterea unui act de constatare”	Se propune completare textului prevederii în corespundere cu amendamentul din punctul 1 al proiectului de lege examinat.
(12)	Articolul 39 alin.(2), (4), (5) Articolul 40 alin.(1), (3) Articolul 41 alin.(2) ”...Autoritatea...”	Articolul 39 alin.(2), (4), (5) Articolul 40 alin.(1), (3) Articolul 41 alin.(2) ”...inspectorul de integritate..”	Sintagma „Autoritatea” generează confuzia că această competență revine președintelui Autorității. De substituit sintagma „Autoritatea” prin sintagma „inspectorul de integritate”. În același context, sunt necesare completările de rigoare la art.19 din lege.

Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și intereselor personale (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 245-246, art. 513)

	Textul actual/propus în proiectul de lege	Textul propus	Argumentare și comentarii
(13)	<p>Art. 2 proiect 454: noțiunea „concubin/concubină” se completează cu o nouă propoziție cu următorul cuprins: „Se prezumă că au calitatea de concubin/concubină persoanele care pe parcursul anului fiscal precedent au locuit împreună cel puțin 183 de zile”</p>	<p>Propunem reformularea noțiunii de concubin/concubină, după cum urmează: ”concubin/concubină – partenerul/partenera împreună cu care subiectul declarării a conviețuit <u>cel puțin 9 luni, fără întrerupere și fără încheierea căsătoriei</u>, și a deținut, a folosit sau a dispus în comun de unul sau mai multe bunuri în anul fiscal precedent;</p>	<p>Realitățile naționale demonstrează că uneori se evită înregistrarea căsătoriei sau aceasta este desfăcută pentru a securiza anumite proprietăți. Noțiunea de concubinaj nu este reglementată de legislația în vigoare, iar introducerea acesteia în legea nr. 133/2016 fără o reglementare ulterioară a relațiilor de concubinaj în legislația națională va crea dificultăți legate de verificarea / demonstrarea relației de concubinaj și a perioadei de conviețuire și în consecință, va duce la obstacole în aplicarea prevederilor corespunzătoare din lege. În același timp, în practica internațională concubinajul este calificat drept o conviețuire pe o perioadă relativ îndelungată, durata acesteia variind de la 3 luni la 3 ani (ex. Ontario, Canada în cazul diferitor legi). Totuși, de cele mai dese ori, relația de concubinaj presupune o perioadă de conviețuire de 1-2 ani. Termenul de 6 luni este unul prea scurt, inclusiv pentru verificarea/demonstrarea relației de concubinaj. Până la reglementarea viitoare a relațiilor de concubinaj, propunem extinderea perioadei vizate până la cel puțin 9 luni de conviețuire.</p> <p>Totodată, considerăm inoportună limitarea perioadei de concubinaj la anul fiscal precedent și recomandăm retragerea amendamentului propus. Remarcăm că această formulare exclude relațiile de concubinaj, care deși se conformează duratei de conviețuire indicate, se încadrează temporal în doi ani fiscali consecutivi.</p>
(14)	<p>Articolul 3 alin.(1) lit.b(1) Legea 133: Subiecți ai declarării averii și a intereselor personale sunt: b) membrii Consiliului de observatori al instituției publice naționale a audiovizualului Compania „Teleradio-Moldova”;</p>	<p>Articolul 3 alin.(1) lit.b(1) Subiecți ai declarării averii și a intereselor personale sunt: b) membrii Consiliului de observatori al instituției publice naționale a audiovizualului Compania „Teleradio-Moldova” și</p>	<p>Recomandăm completarea textului cu prevederi similare care s-ar referi și la Consiliul de Observatori al Instituției publice regionale a Audiovizualului „Gagauziya Radio Televizionu” (Teleradio Găgăuzia).</p>

	consilierii consiliilor satești (comunale), orașenești (municipale), raionale; deputații Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia;)	al Companiei publice regionale „Gagauziya Radio Televizionu”, consilierii consiliilor satești (comunale), orașenești (municipale), raionale; deputații Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia;)	
(15)	Articolul 9 alin.(2) Legea 133: ”Nu sunt publice și constituie informații cu acces limitat datele conținute în declarații referitoare la ”... bunurile sub formă de metale sau pietre prețioase, obiectele de artă și de cult, obiectele ce fac parte din patrimoniul cultural național sau universal, colecțiile de artă, de numismatică, de filatelie, de arme...”	Se propune următoarea completare: (2) Nu sînt publice și constituie informații cu acces limitat datele conținute în declarații referitoare la numărul de identificare atribuit subiectului declarării, domiciliul și numărul de telefon al subiectului declarării, numele, prenumele, anii de naștere, adresele și numerele de identificare ale membrilor de familie și ale concubinului/concubinei lui, adresele și numerele cadastrale ale bunurilor imobile, numerele de înmatriculare ale bunurilor mobile, numerarul în monedă națională sau valută străină care nu face obiectul depunerilor financiare, numerele conturilor bancare, <u>bunurile culturale mobile proprietate privată clasate corespunzător legislației,</u> sub formă de metale sau pietre prețioase, obiectele de artă și de cult, obiectele ce fac parte din patrimoniul cultural național sau universal, colecțiile de artă, de numismatică, de filatelie, de arme	Informațiile respective nu reprezintă date cu caracter personal și limitarea acestului public la aceste date nu este justificată. Remarcăm că, din punct de vedere legal, restricționarea accesului la orice informații privind bunurile de o anumită valoare se face doar în cazul în care acestea sunt parte a unor colecții private de bunuri culturale mobile, înregistrate de către Minsiterului Culturii, în conformitate cu Legea nr.280 din 27.12.2011 privind protejarea patrimoniului cultural național mobil. Datele despre toate celelalte bunuri care nu fac obiectul sus-numitei legi nu reprezintă informații cu accesibilitate limitată și urmează a fi făcute publice.

		și semnătura subiectului declarații.	
(16)	<p>Art. 12, alin.(10) Legea 133 și proiect 454:–</p> <p>”Conflictul de interese consumat reprezintă fapta subiectului declarații de rezolvare a unei cereri/unui demers, de emitere a unui act administrativ, de încheiere directă sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic, de luare sau de participare la luarea unei decizii în exercitarea mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică cu încălcarea prevederilor alin.(4) și alin. (7).”</p>	<p>Se propune următoarea completare.</p> <p>”Conflictul de interese consumat reprezintă fapta subiectului declarații de rezolvare a unei cereri/unui demers, de emitere a unui act administrativ, de încheiere directă sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic, de luare sau de participare la luarea unei decizii în exercitarea mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică cu încălcarea prevederilor alin.(4), alin. (7) și alin.(9).</p>	<p>Completarea propusă urmărește extinderea prevederilor și asupra președintelui și vicepreședintelui ANI și asupra inspectorilor de integritate.</p>
(17)	<p>Articolul 17. Dispoziții generale privind restricțiile Subiectul declarații este obligat să respecte restricțiile prevăzute la art.18–21 și cele prevăzute de legislație.</p>	<p>Articolul 17. Dispoziții generale privind restricțiile Subiectul declarații este obligat să respecte restricțiile prevăzute la art.18–21 și cele prevăzute de legislație. <u>Verificarea respectării regimului juridic al restricțiilor de către foștii subiecți ai declarații va fi realizată de către inspectorii de integritate în conformitate cu art. 37-38 ale Legii nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.</u></p>	<p>La moment lipsesc reglementări clare și detaliate pentru aplicarea prevederilor din art.18, alin.(3) și art. 19, alin.(1). Menționăm că la expirarea unui an de la încetarea mandatului, raporturilor de muncă sau raporturilor de serviciu, subiecții declarații nu mai au obligația să depună declarații. Codul contravențional stabilește în art.313⁴ răspundere contravențională pentru angajarea subiectului declarații averii și intereselor personale cu încălcarea regimului juridic al restricțiilor. Examinarea respectivei contravenții revine ANI (art.423³ din Codul Contravențional), inspectorii de integritate fiind în drept să examineze cauzele contravenționale și să aplice sancțiuni. În același timp, legea nr. 132/2016 prevede efectuarea controlului averii și intereselor personale unei metodologii de efectuare a controlului averii și a intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor (art. 7, alin. (3), lit. h, art.14, alin. (1), lit. g) și art. 28,</p>

			alin.(1)). Recomandăm completarea prevederilor, pentru a oferi o mai mare claritate privind atribuțiile ANI de verificare a respectării regimul juridic al restricțiilor de către foștii subiecți ai declarării.
--	--	--	--