

## NOTA INFORMATIVĂ

### la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative

#### **Cauzele care au condiționat elaborarea proiectului, inițiatorii proiectului și persoanele care au participat la elaborarea proiectului și definitivarea acestuia**

Sistemul declarării averilor și intereselor în Republica Moldova a fost supus unei restructurări consistente prin adoptarea în vara anului 2016 a trei legi:

- 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;
- Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative (modificarea cadrului legislativ conex, a 48 de legi), nr. 134 din 17.06.2016.

Elementele centrale ale acestei reforme au vizat următoarele aspecte:

- Excluderea formatului de organ colegial a CNI și transformarea acestuia în autoritate cu activitate permanentă, introducerea funcțiilor de inspectori de integritate, cărora le-au fost oferite garanții de independență și largi competențe în partea ce ține de inițierea controalelor și constatarea contravențiilor, abaterilor de la lege;
- Compilarea procesului declarării averilor cu procesul declarării intereselor personale prin completarea unui formular de declarație unitar;
- Introducerea unei noi proceduri de declarare – în format electronic (se va pune în aplicare din ianuarie 2018);
- Dezvoltarea mult mai detaliată a noțiunilor care țin de procesul declarării, inclusiv introducerea noțiunii de ”persoană apropiată” etc.
- Introducerea procedurii confiscării civile etc.

Inițierea procesului de punere în aplicare a noilor reglementări de selecție a conducerii ANI, precum și analiza preliminară a prevederilor legilor denotă că pe parcursul promovării și adoptării lor au apărut unele incoerențe și inconsistențe care pot afecta eficiența noilor mecanisme, în special în partea ce ține de stabilirea criteriilor și condițiilor pentru selecția și numirea conducerii ANI și a inspectorilor de integritate, în partea ce ține de obiectul declarării și a formularului declarației de avere și interese personale, a gradului de responsabilizare a conducătorilor organizațiilor publice pentru administrarea proceselor adiacente declarării averilor și intereselor, a răspunderii pentru încălcarea prevederilor legilor etc.

Deficiențele respective au fost identificate atât de către angajații în exercițiu a fostei Comisii Naționale de Integritate (restructurată în ANI), precum și de către reprezentanții Băncii Mondiale și reprezentanții mediului neguvernamental din țară. Astfel, unele prevederi riscă să afecteze procesul punerii în aplicare efectivă, deoarece un șir de probleme atestate anterior în activitatea CNI, se pare, că au fost preluate și în noul pachet de legi, iar unele proceduri nu sunt suficient de clare și previzibile.

Prezentul proiect de lege este elaborat de către Ministerul Justiției, cu suportul expertului contractat de Banca Mondială, în baza comentariilor și recomandărilor înaintate de către instituțiile indicate și are ca scop lichidarea deficiențelor depistate.

#### **Scopul și obiectivele proiectului**

**Scopul** proiectului este de a elimina deficiențele și incoerențele admise în procesul de promovare și adoptare a pachetului de integritate și urmărește sporirea eficienței și impactului sistemului de declarare a averilor și intereselor.

**Obiectivele** proiectului se concentrează pe:

- precizarea și reglementarea mai clară a unor pași/etape din procesul de selecție și numire a conducerii ANI și inspectorilor de integritate;

- revizuirea formularului declarației de avere și interese personale în scopul sporirii capacităților de verificare ale inspectorilor de integritate; etc.
- ajustarea cadrului normativ la prevederile Legii integrității nr. 82 din 25 mai 2017.

### Modul de reglementare a problemelor abordate în proiect de legislație și documentele strategice în vigoare

Promovarea prezentului proiect de lege este interconectată cu obiectivele Programului de activitate a Guvernului Republicii Moldova 2016-2018, în special cu prioritatea 1 ”Combaterea corupției”, secțiunea **F ”Controlul averilor, intereselor personale și al conflictelor de interese”**, care inter alia prevede:

- [...] *Înlăturarea neconcordanțelor din cadrul național de reglementare a conflictelor de interese, a restricțiilor și incompatibilităților pentru diferite categorii de agenți publici, precum și asigurarea implementării lui.*
- *Perfecționarea mecanismului de declarare a veniturilor și proprietăților, a intereselor și conflictelor de interese, excluderea fenomenului de deținere a bunurilor prin intermediul persoanelor interpușe, introducerea mecanismului confiscării civile.*
- *Dezvoltarea cadrului normativ de reglementare a atribuțiilor și a procedurilor aplicate la efectuarea controlului averilor și intereselor personale, al respectării regimului juridic al conflictului de interese, incompatibilităților și restricțiilor. [...]*

### Elementele novatorii și prevederile de bază ale proiectului, rezultatele scontate

Proiectul legii prevede modificarea a două acte legislative:

- **Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (Art. I);**
- **Legea cu privire la declararea averii și intereselor personale (Art. II).**

#### **A. Modificările la Legea 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (Art. I al proiectului)**

Normele propuse au ca scop excluderea unor deficiențe identificate odată cu demararea procesului de constituire a noii autorități și de selecție a conducerii acesteia, precum și un set de propuneri orientate spre precizarea unor norme și omiterea unor inexactități admise în procesul de promovare și adoptare a normelor de rigoare.

▪ În conformitate cu art. 25 alin.(4) lit. c) din Legea integrității nr. 82 din 25 mai 2017, Autoritatea Națională de Integritate este responsabilă de controlul respectării regimului juridic al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor. Astfel, prin **punctul 1 din Art I al proiectului** se intenționează uniformizarea textului Legii 132/2016 cu cel al legii indicate supra.

▪ Propunerile inserate la **punctele 2 și 3 din Art. I** al proiectului la Legea 132/2016 (art. 6, 7, 12, 19 și 32) vin să elimine unele deficiențe redacționale admise în textul legii, or aceasta se referă la regimul juridic special *al declarării averii și intereselor*, dar nu la regimul general al averilor și intereselor. Astfel, se propun rectificările și precizările de rigoare.

▪ Modificările la **art. 11 al Legii (p.3 din Art. I** al proiectului) sunt legate de precizarea procedurii de verificare a respectării condiției de la articolul 10 al Legii (*calitatea de fost colaborator operativ sau agent sub acoperire al serviciilor de informații, inclusiv informator al acestor servicii pînă în anul 1991*), care urmează a fi confirmată doar prin declarația pe proprie răspundere a candidatului, precum și excluderea etapei de solicitare a informației de rigoare de la SIS. Evoluția evenimentelor din vara anului 2017, atunci când a demarat concursul pentru conducerea ANI, a demonstrat că această condiție și urmarea procedurilor par a fi prea excesive, precum și presupune acordarea accesului la secretul de stat membrilor Consiliului de Integritate (CI), o procedură

anevoioasă, în special ținând cont de componența neomogenă a CI (prezența în cadrul acestuia a membrilor din partea societății civile).

- În același timp, se propune ca SIS să asigure verificarea candidaților în temeiul Legii nr. 271-XVI din 18 decembrie 2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice. O modificare importantă la art. 10 se referă la excluderea caracterului ”eliminator” al testului la poligraf, așa cum a fost interpretarea alin. (12). Notăm faptul că prevederea respectivă este în disonanță și cu Legea-cadru nr. 269/2008 privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf) care nu statuează că rezultatele testului la poligraf ar constitui un criteriu de neadmitere/ne-accedere în anumite poziții a persoanelor supuse testului la poligraf. Mai mult, notăm faptul că această condiție – de a fi supus testării la poligraf este prezentă și în alte legi și cu referință la alte categorii de demnitari, însă rezultatele acestei testări nu sunt definitorii pentru cariera candidaților, fiind doar un criteriu suplimentar pentru evaluarea candidaților. Din această perspectivă, au fost propuse și modificările de rigoare în art. 10: persoana își exprimă acceptul să fie testată, iar rezultatele acestui test vor servi ca un criteriu suplimentar pentru evaluarea candidaților, prin acordarea unui punctaj potrivit Regulamentului de concurs aprobat de CI.

- Modificările la **art. 12 al Legii (p.4 din Art. I** al proiectului) se referă la stabilirea competenței CI de a verifica, de rând cu declarațiile de avere și interese ale conducerii ANI și declarațiile inspectorilor de integritate în conformitate cu articolul 12 alineatul (7) litera j. În redacția actuală a legii există unele discrepanțe care proiectează o stare dublă: o normă a legii prevede că declarațiile inspectorilor se verifică de CI, iar altă normă prevede că declarațiile se verifică în ordine generală (adică tot de colegii lor). Pentru a evita potențiale interpretări neomogene, dar și potențiale conflicte de interese (în rândurile inspectorilor de integritate) se recomandă transferul acestei competențe către CI.

- Totodată, se propune ca membrii CI să beneficieze de o indemnizație în mărime de a 1/20 parte din salariul Președintelui ANI, ceea ce reprezintă cu aproximație o sumă de 1000 lei per fiecare ședință, dar nu mai mult decât pentru 4 ședințe pe lună. Actualmente membrii CI nu beneficiază de remunerare, fapt care poate afecta eficiența implicării lor, or exercitarea funcției de membru al Consiliului nu presupune doar prezența propriu-zisă la ședințe și participarea în dezbateri și luarea deciziilor, dar implică și activități necesare pentru documentare și pregătirea înainte de ședințe, pentru elaborarea proiectelor de decizii, rapoarte, pentru elaborarea unor acte normative necesare pentru buna funcționare a Consiliului și Autorității etc.

- Modificările la **art. 18 al Legii (p.5 din Art. I** al proiectului) elimină o inadvertență: modelul declarației de integritate este adresat membrilor CI și, respectiv, nu poate fi replicat în mod automat conducerii ANI și inspectorilor de integritate. Respectiv, se propune ca acest model (eventual adaptat după cel din anexa Legii) să fie aprobat de către CI. Noul alineat (2<sup>1</sup>), revizuirea alin. (4) și abrogarea alin. (5) al art. 18 sunt intrinsec legate, urmează aceeași logică și sunt bazate pe aceleași argumente invocate pentru modificările propuse la procedura de aplicare a testării la poligraf pentru președintele și vicepreședintele ANI.

- Modificările la **art. 19 al Legii (p.6 din Art. I** al proiectului)

Referințele la ”anul fiscal” crează impresia că verificarea declarațiilor de avere și interese se face doar pentru un an fiscal și vizează doar această perioadă. În scopul evitării unor asemenea interpretări și pentru a nu restrânge întinderea termenului pentru controlul declarațiilor de avere și interese personale doar cu referire la un an se propune excluderea sintagmei respective.

- Modificările la **art. 23 al Legii (p.7 din Art. I** al proiectului)

Legea nu prevede o listă a abaterilor disciplinare pentru care vor purta răspundere inspectorii de integritate, iar lipsa acesteia poate genera eventuale abuzuri și interpretări. Prin urmare, se propune o listă expresă a acestor abateri.

- Modificările la **art. 27 al Legii (p.8 din Art. I** al proiectului)

Modificările vizează revizuirea unor termene și temeuri pentru redistribuirea dosarelor, or, termenul de 20 de zile este prea restrâns (chiar și perioada concediului anual al unui inspector depășește acest termen) și nu poate fi integrat ca temeuri pentru redistribuirea dosarelor. Astfel, se propune ca acesta să fie extins până la 30 de zile. Excluderea sintagmei (31 martie) este impusă din motivul că acest termen nu acoperă termenele pentru declarațiile de averi și interese care se depun la momentul angajării și eliberării din funcție. Pentru a descuraja și a evita situațiile de impunitate a persoanelor care nu vor depune declarațiile de avere, în pofida somațiilor inspectorilor de integritate, se propune ca în situațiile respective, inspectorii să inițieze din oficiu controlul și să sesizeze organul de urmărire penală și/sau organul fiscal în vederea determinării existenței elementelor unei infracțiuni și/sau verificării respectării regimului fiscal (completarea de la alin. (7)).

Deoarece în arhitectura sistemului declarării averilor și intereselor un rol central îi revine conducătorului organizației publice, iar la moment legea este lacunară în partea ce ține de responsabilizarea acestuia, s-a propus completarea alineatului (8) cu prevederi exprese despre răspunderea contravențională a conducătorului. Prevederea respectivă este complementată cu prevederile corespondente din noul art. 313<sup>5</sup> al Codului contravențional, propus prin prezentul proiect.

- Modificările la **art. 31 al Legii (p.10 din Art. I** al proiectului)

Includerea noilor prevederi de la alin. (1) au menirea să consacre rolul sistemului declarării electronice a averilor e-Integritate, precizându-se că la etapa verificării prealabile are loc validarea datelor prin intermediul acestui sistem, care este interconectat cu registre de stat și care poate din start să identifice eventualele inconsistențe a datelor incluse în declarațiile de avere și interese.

În prezent legea este foarte permisivă și oferă declaranților dreptul de a rectifica declarațiile deja depuse. Pentru a evita potențiale abuzuri și interpretări neunivoce, se propune că odată cu inițierea controlului, persoana nu mai are dreptul să intervină cu rectificări pe cuprinsul declarației (modificarea de la alin. (3)).

- Modificările la **art. 38, 39, 40, 41 ale Legii (p.11 din Art. I** al proiectului)

Modificările operate la aceste articole au un caracter strict tehnic, precizează unele etape ale procedurii, precum și elimină unele discrepanțe dintre normele aceleiași legi

## **B. Modificările la Legea 133/2016 privind declararea averilor și intereselor personale (Art. II al proiectului)**

Prin prezentul proiect se propune ca Legea 133/2016 să fie revizuită din câteva perspective:

- obiectul declarării;
- subiecții declarării;
- regimul sancționator pentru încălcările din domeniul declarării;
- formularul declarației de avere și interese personale.

- Modificările la **art. 2 al Legii (p.1 din Art. II** al proiectului)

Modificările propuse la acest articol se referă la concretizarea unui șir de noțiuni, or, definirea defectă sau omiterea unor elemente ale noțiunilor sunt de natură să genereze interpretări diferite și poate chiar abuzive în procesul de aplicare a legii. Astfel, se propune revizuirea noțiunii de persoană apropiată astfel încât în această categorie să fie încadrat soțul/soția. De asemenea este oferită o nouă noțiune a beneficiarului efectiv, noțiune care este congruentă cu noțiunea propusă de proiectul noii Legi cu privire prevenirea și combaterea spălării banilor, adoptată de Parlament în I lectură în martie 2017. Totodată a fost propusă inserarea unui criteriu care să permită stabilirea calității de

concubin/concubină – condiția ca persoanele să fi locuit împreună cel puțin 183 de zile (adică jumătate de an).

Modificările la **art. 3 al Legii (p.2 din Art. II** al proiectului) instituie/precizează noi categorii de subiecți ai declarării care, fiind parte a sectorului public, au fost omiși inițial din lista subiecților obligați să depună declarații anuale de avere și interese. Aceștea fiind membrii Consiliului de supraveghere, Comitetului executiv și angajații Băncii Naționale a Moldovei, membrii și angajații Comisiei Naționale a Pieței Financiare, dar și conducătorii și șefii de subdiviziuni din cadrul autorităților, instituțiilor, organelor, organizațiilor, oficiilor sau agențiilor de stat, autonome, independente, de autoadministrare și/sau de reglementare, precum și din cadrul întreprinderilor de stat sau municipale, societăți pe acțiuni în care statul deține pachetul majoritar de acțiuni.

- Modificările la **art. 4 al Legii (p.3 din Art. II** al proiectului)

Se propune excluderea expresiei ”în anul fiscal precedent” din considerentele enunțate pentru modificările la art.19 din Legea 133/2016.

În același timp, se propun reglementări noi, care vor asigura o mai bună înțelegere și punere în aplicare a noțiunii de **beneficiar efectiv** și vor exclude interpretările în procesul de declarare și control. Menționăm faptul că declararea bunurilor care sunt deținute de subiecții declarării ca beneficiari efectivi a fost introdusă prin Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale. Dar, semnificația noțiunii de beneficiar efectiv oferită de Legea 133/2016 nu este clară cu privire la declararea bunurilor deținute de subiecții declarării ca beneficiari efectivi și de membrii familiei lor și concubini. De asemenea, conceptul de **”beneficiar efectiv”** a fost introdus doar în paragraful referitor la bunurile mobile și imobile, deși acestea nu sunt singurele categorii de bunuri pentru care acest concept este relevant. Există alte categorii de bunuri precum activele financiare sau cota-parte/acțiuni pentru care simpla declarare a bunurilor deținute direct de subiectul declarării poate fi echivalentă cu declararea doar unei părți limitate a patrimoniului. Aceasta lacună poate avea un efect negativ atât asupra transparenței patrimoniului și intereselor subiecților declarării, cât și a obiectivului de a identifica variații nejustificate ale averii și de a identifica, mitiga și sancționa conflicte de interese.

Pentru a asigura atât depunerea de informații cu privire la bunurile deținute de subiecți, membrii familiei și concubine/a ca beneficiari efectivi, cât și a evita îngreunarea procesului de declarare, formularul în forma electronică va fi modificat pentru a include o întrebare la începutul procesului de declarare referitor la deținerea vreunui bun ca beneficiar efectiv. Dacă subiectul va arăta că aceasta situație nu se aplică în cazul său, toate noile câmpuri/secțiuni referitoare la beneficiar efectiv (exemplu tipul titularului, informații de identificare a titularului altul decât beneficiarul efectiv) nu vor fi vizibile. Precizăm că **modificările respective se vor aplica cu începere de la 1 septembrie 2018**, fapt indicat expres **la articolul III** al proiectului.

- Modificările la **art. 7 al Legii (p.4 din Art. II** al proiectului)

Redacția actuală oferă declarantului posibilitatea de a rectifica declarația depusă (în mod electronic) la orice etapă, fapt care poate conduce la anumite abuzuri. Pentru a evita asemenea situații se propune limitarea/îngustarea acestui termen la 30 de zile din data depunerii declarației. În cazul în care declarantul va rectifica declarația până la inițierea controlului, acesta poate fi liberat de răspundere.

- Modificările la **art. 10 al Legii (p.5 din Art. II** al proiectului)

Modificările la art. 10 sunt legate intrinsec de modificările propuse pentru art. 12 al Legii 132/2016 prin care se propune delegarea competenței de verificare a declarațiilor de avere și interese ale inspectorilor de integritate către CI. Argumentele în susținerea acestei modificări au fost enunțate mai sus.

- Modificările la **art. 23 al Legii (p.7 din Art. II** al proiectului)

Prin modificările la art. 23 se face conexiunea cu noul articol propus în Codul penal ce va fi promovat prin alt proiect de lege, fiind stabilit expres că pentru un conflict de interese consumat, persoana va fi supusă răspunderii penale. Reiterăm faptul că potrivit prevederilor în vigoare ale legii, *conflictele de interese consumate* – rămân a fi sancționate doar disciplinar (chiar dacă este aplicabilă cea mai gravă sancțiune – eliberarea/revocarea/demiterea din funcție), fără a face cel puțin o referință la posibilitatea survenirii răspunderii penale ceea ce este disproporționat în raport cu beneficiile/profiturile care le oferă un conflict de interese consumat. În același timp, Codul contravențional (art.313/2) prevede răspunderea contravențională doar pentru: ”nedeclararea” și ”nesoluționarea” conflictului de interese. Modificările de la alin. (6) și (7) propun ca *decăderea din dreptul de a mai exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică* să fie aplicabilă și în cazul persoanelor culpabile de admiterea unui conflict de interese.

- Modificările la **Formularul declarației de avere și interese (p.8 din Art. II al proiectului)**

Prin proiect se propune redarea într-o nouă formulă a secțiunilor III-VIII din formularul declarației. Amendamentele operate în aceste secțiuni sunt conexe modificărilor de la art. 4 al legii prin care se intervine cu un șir de precizări privind beneficiarul efectiv (a se vedea argumentele arătate pentru art. 4 din lege). La fel ca și prevederile art. 4, secțiunile formularului declarației în versiunea propusă de proiect vor intra în vigoare de la 1 septembrie 2018, fiind necesară întreprinderea acțiunilor pentru adaptarea sistemului electronic e-Integritate și ajustarea formularului electronic.

#### **Impactul proiectului asupra prevenirii/combaterii corupției și criminalității**

Modificările sunt centrate pe aspectele ce țin de sporirea clarității și previzibilității normelor din pachetul de integritate și urmărește sporirea eficienței și impactului sistemului de declarare a averilor și intereselor. Prin urmare proiectul de lege respectiv va avea un impact direct asupra prevenirii și combaterii fenomenului corupției și promovării principiilor integrității în sectorul public.

#### **Modul de incorporare a proiectului în sistemul actelor normative în vigoare, actele normative care trebuie elaborate sau modificate după adoptare**

Proiectul legii, în principiu, acoperă și asigură o conexiune între toate normele în vigoare privind declararea și controlul averilor și intereselor personale și nu presupune elaborarea sau modificarea unor noi/alte acte normative, care nu ar fi prevăzute la momentul pachetului de integritate.

#### **Cuantumul mijloacelor bugetare necesare pentru implementarea proiectului.**

Proiectul legii nu implică cheltuieli bugetare suplimentare, cu excepția prevederilor care presupun achitarea indemnizației per fiecare ședință pentru membrii Consiliului de Integritate. Notăm, că potrivit proiectului se propune ca membrii CI să beneficieze de o indemnizație în mărime de a 1/20 parte din salariul Președintelui ANI, ceea ce reprezintă cu aproximație o sumă de 1000 lei per fiecare ședință. Propunerea de alocare a unei indemnizații pentru membrii Consiliului de Integritate este judicioasă și necesită a fi susținută. Calculul estimativ pentru un an ar constitui suma maximă de 336 mii lei ( $7 \times 1000 \times 4 \times 12 = 336$  mii lei).

#### **Obiecțiile, recomandările și evaluările pe marginea proiectului înaintate de către instituțiile interesate și concluziile acestora**

Secțiunea respectivă a notei informative va fi completată ulterior avizării de către instituțiile interesate.

#### **Avizarea și consultarea publică a proiectului**

În scopul respectării prevederilor *Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional*, proiectul de lege a fost plasat pe pagina web a Ministerului Justiției (directoriul „Transparența decizională”, compartimentul „Proiecte de acte normative remise spre coordonare”).

**Secretar de Sat**

**Eduard SERBENCO**