

13 Iunie 2014, nr. 628

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la Serviciul de Informații și Securitate, Codul penal, Legea cu privire la Centrul Național Anticorupție etc.)

La solicitarea Centrului Național Anticorupție

Evaluarea generală

1. Transparența decizională Anunțul privind inițierea consultărilor publice pe marginea proiectului Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative a fost plasat pe pagina web a Centrului Național Anticorupție (CNA), la data de 28 mai 2014.

Textul proiectului legii și a notei informative sînt disponibile pe pagina web a CNA (http://cna.md/sites/default/files/proiecte_decizii%20proiectintegritate27mai.pdf), iar părțile interesate au posibilitatea de a formula obiecții/propuneri/comentarii la proiectul legii pînă la data de 16 iunie 2014.

2. Scopul promovării proiectului. Potrivit notei informative, proiectul de lege a fost elaborat în scopul înlăturării neconcordanțelor dintre Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale cu alte legi în vigoare, în special cu Legea nr. 90/2008 privind prevenirea și combaterea corupției, Legea nr. 25/2008 privind Codul de conduită a funcționarului public, precum și legile care stabilesc competența și procedura de testare a integrității agenților publici, cum ar fi Legea nr. 1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, Legea nr. 320/2012 cu privire la activitatea poliției și statutului polițistului și Legea nr. 753/1999 privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova.

De asemenea este menționat că "elaborarea proiectului derivă și din necesitatea implementării unor acțiuni din Strategia Națională Anticorupție, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 154/2001 care, la "Componenta legislativă" pct. 6), prevede ajustarea cadrului normativ la necesitățile justificate de sporire a eficienței activității organelor de drept și a organelor de control".

Adițional, din lectura proiectului și a notei informative la acesta, rezultă că autorii proiectului înaintează un șir de soluții legislative în scopul ordonării și concretizării normelor care se referă la prevenirea și combaterea corupției, oferă o distincție mai clară dintre competențele autorităților care dispun de competențe în acest domeniu, precum și elimină un șir de inadvertențe și disfuncționalități în aplicarea legilor anticorupție.

Fundamentarea proiectului

3. Suficiența argumentării. Nota informativă reflectă în linii mari scopul urmărit de proiect și descrie într-un mod detaliat modificările care se aduc legilor în vigoare.

4. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la

reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Nota informativă la proiectul legii conține referințe la instrumente/documente internaționale în domeniul anticorupție, precum și la experiența altor state, fiind invocate exemple din legislația Austriei, Franței, Germaniei, Poloniei, Italiei, Marii Britanii, Slovaciei etc.

5. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Potrivit notei informative, implementarea proiectului nu va atrage cheltuieli financiare suplimentare, fiind suficiente resursele financiare alocate pentru anul bugetar în gestiune. Totuși, ar fi necesar ca în textul notei informative să fie reflectat cu exactitate costul implementării noilor prevederi, chiar dacă acestea au deja prevăzută acoperirea financiară.

Evaluarea de fond a coruptibilității

6. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

7. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea directă a intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

8. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului, în general, nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației. Totuși unele noi reglementări riscă să vină în contradicție cu prevederile legislației în vigoare și, respectiv, să genereze concurența normelor de drept.

Cu titlu de exemplu vom invoca norma de la alin. (3) al art. 314 al Codului contravențional propus în redacție nouă, care dublează norma actuală de la art. 314/1 al aceluiași cod și care nu este propusă spre abrogare.

Pentru detalii a se vedea p. 11 al prezentului raport de expertiză.

9. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect, în linii mari, sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

În același timp, în scopul asigurării unui grad mai mare de accesibilitate, este oportun ca proiectul să fie supus unei restructurării sistemice, urmînd ca:

- actele legislative supuse modificării să fie expuse succesiv în conformitate cu data/anul adoptării: de la cel mai vechi act legislativ pînă la cel mai recent;
- unele prevederi ale proiectului trebuie să vizeze expunerea în redacție nouă a articolelor/alineatelor propuse spre modificare (spre ex. p.2, 5, 7 din Art. I, p. 7 Art. IV etc).

10. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul intervine cu noi reglementări referitor la competența organelor abilitate cu competențe de prevenire și combatere a corupției. Astfel, în temeiul proiectului se propune revizuirea unor prevederi normative care stabilesc competențele Centrului Național Anticorupție, Ministerului Afacerilor Interne, Comisiei Naționale de Integritate.

Aceste noi prevederi și redistribuiri de competență par a fi justificate, cu excepția normelor propuse pentru Legea privind testarea integrității profesionale și Legea cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului (Art. I și Art. II din proiect) în temeiul cărora se propune transferarea competenței de testare a integrității profesionale a angajaților poliției de la CNA către Ministerul Afacerilor Interne.

Trebuie menționat că, potrivit conceptului Legii 325/2013, testarea integrității profesionale urmează a fi desfășurată de către două instituții distincte: CNA și Serviciul de Informații și Securitate. Chiar dacă la momentul promovării/adoptării Legii 325/2013, Legea 320/2012 cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului prevedea deja că testarea integrității profesionale în privința angajaților poliției urma a fi realizată de către subdiviziunea specializată a MAI, totuși autorii Legii 325/2013 au insistat asupra transferării acestei competențe către CNA, invocând faptul că "Testarea integrității urmează a fi realizată de către o singură instituție pentru toate categoriile de agenți publici. Acceptarea opțiunii ca testarea polițistilor să fie asigurată de către Direcția de securitate internă a MAI a reprezentat o situație provizorie, pînă la promovarea și adoptarea prezentului proiect. După adoptarea proiectului legii de Parlament, Guvernul va propune modificări la cadrul normativ, inclusiv la Legea 320/2012." (a se vedea în acest sens p. 15 din Sinteza obiecțiilor și propunerilor la proiectul Legii privind testarea integrității profesionale: http://justice.gov.md/public/files/transparența_in_procesul_decizional/Sinteza_obiectii_Legea_TIP-07-10-2013.pdf).

Admiterea prin proiect a dispersării competențelor de testare a integrității profesionale către mai multe instituții prezintă un șir de riscuri și nu este de natură să contribuie la crearea unui mecanism mai eficient. Argumentul principal al autorilor se rezumă la faptul că ar exista prea mulți angajați ai poliției - 17 000, iar CNA nu ar dispune de suficiente resurse (umane, logistice etc.) care să asigure această activitate complexă, pe cînd MAI deja are o subdiviziune specializată dotată cu suficiente resurse umane și logistice.

Opinăm că acest argument nu este pertinent, or, testarea integrității profesionale nu presupune în mod neapărat testarea fiecărui angajat al poliției din cei 17 000. Articolul 10 al Legii 325/2013 stabilește două cazuri de inițiere a testării și nu prevede că această testare se va aplica în mod obligatoriu tuturor angajaților. Subdiviziunea specializată a MAI (securitatea internă) nu trebuie în mod neapărat să aplice metoda "testării integrității profesionale" pentru a identifica persoanele neintegre/potențial corupte, avînd la dispoziție alt instrumentar oferit de legislația în vigoare. Or, această subdiviziune a existat și a activat și pînă la adoptarea Legii 325/2013.

Menționăm faptul că testarea integrității profesionale este un instrument anticorupție încă în faza incipientă, fiind încă destul de fragil, urmînd a fi implementat/dezvoltat cu începere din luna august a anului 2014. În cazul în care se va insista asupra dispersării competențelor am putea admite că vor fi create mai multe precedente negative, care vor genera practici neuniforme, se vor aplica diferite metode/procedee de către subiecții abilitați cu competențe de testare a integrității profesionale etc. În același timp, aplicarea testării integrității profesionale doar de către cele două instituții menționate în legea actuală, ar permite consolidarea acestei instituții, crearea unui corp de testori bine instruiți și evitarea unor eventuale blocaje încă din faza incipientă etc.

11. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. I	2. La art.4, în definiția noțiunii de „agenți publici” cuvîntul „angajații” se substituie cu sintagma „funcționarii publici, inclusiv funcționarii publici cu statut special, militarii, persoanele cu funcții de demnitate publică, angajatul autorităților publice autonome sau de reglementare, al întreprinderilor de stat sau municipale, al altor persoane juridice de drept public, angajatul din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, precum și alte	Modificările propuse pentru art. 4 din Legea 325/2013 detaliază noțiunea de "agent public", oferind o nouă înțelegere a noțiunii respective, fapt care trebuie apreciat ca element pozitiv, or, redacția actuală, așa cum a fost menționat și în nota informativă lasă prea mult loc de interpretări. În același timp, nu este clar care categorii de persoane se înțeleg prin sintagma " <i>alte persoane ce prestează servicii publice ai [...]</i> " entităților publice. De asemenea, procedeele de tehnică legislativă propus pentru această noțiune (completarea cu noi sintagme, însă nu expunerea într-o nouă redacție), nu pare a fi potrivit, deoarece este dificil de a înțelege formula finală a noțiunii propuse.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect Alte riscuri Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	A oferi o explicație mai clară a sintagmei "alte persoane ce prestează servicii publice ai [...]" entităților publice" fie excluderea referinței la această categorie, în caz contrar, s-ar presupune că testarea ar putea fi aplicată practic oricărei persoane care intră în contact cu entitățile publice, ceea ce este contrar scopului legii de a preveni corupția în sectorul public. Potrivit tehnicii legislative, a prevedea că

		<i>persoane ce prestează servicii publice ai</i> ", iar la sfârșit se completează cu sintagma „ , în privința cărora legislația prevede mecanismul de tragere la răspundere disciplinară”.			"noțiunea de "agent public" din articolul 4 va avea următorul cuprins", oferind astfel o nouă redacție cu caracter exhaustiv.
2	Art. I	5. La alin.(1) art.10 se completează cu o literă nouă d) cu următorul cuprins: „d) subdiviziunea specializată din subordinea Ministerului Afacerilor Interne – în privința agenților publici din cadrul ministerului, din cadrul autorităților administrative și instituțiilor din subordinea ministerului, precum și din cadrul întreprinderilor de stat monitorizate de acesta”;	Opinăm că acest transfer de competență către MAI nu este rezonabil. A se vedea în acest sens argumentele invocate la p. 10 din prezentul raport de expertiză.	Coruptibilitate Atribuții excesive / contrare statutului Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Atribuții paralele	Excluderea prevederilor din întreg textul proiectului care prevăd efectuarea testării integrității profesionale de către subdiviziunea specializată a MAI.
3	Art. I	7. La art.12: la alin.(4) după cuvântul „pot” se completează cu cuvintele „confectiona și”, după cuvântul „utiliza” se completează cu cuvintele „cu titlul gratuit”, cuvântul „inclusiv” se exclude iar la sfârșit se completează cu sintagma „ , inclusiv acte care codifică identitatea testorilor, <i>terțelor persoane</i> precum și codificarea subdiviziunilor, organizațiilor, <i>încăperilor</i> și a mijloacelor de transport.”;	Nu este clar, care sînt terțele persoane a căror identitate necesita a fi "codificată". Menționăm că implicarea terților în realizarea testelor de integritate este stabilită în lege ca o excepție, iar aceștia ar putea fi atrași doar cu consimțământul lor. Admiterea faptului că identitatea acestora ar putea fi "codificată" pare a fi excesivă, ținînd cont de faptul că legea permite implicarea acestora doar cu titlu de excepție. Nu este clar cum ar putea fi "codificată o încăpere", or această sintagmă lasă prea mult loc de interpretări. De asemenea, ținînd cont de specificul activității de testare a integrității profesionale, este rațional ca prevederile respective (privind confectionarea/utilizarea să fie reglementate detaliat în cadrul unui act subordonat legii, iar în Legea 325 să fie prevăzute doar limitele intervenției de reglementare.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	A exclude referința la "terți". A examina posibilitatea reglementării procedurii de confectionare/utilizare a actelor care codifică identitatea
4	Art. I	9. La art.16 alin.(2) la sfârșit se completează cu sintagma „ , <i>cu excepția faptelor de comportament corupțional pentru care legislația contravențională nu prevede sancțiunea - privarea de a ocupa o anumită funcție</i> ".	Potrivit conceptului Legii 325/2013 a fost stabilit că acest instrument are un caracter preventiv, iar finalitatea acestuia în cazul eșuării testelor de integritate este răspunderea disciplinară. Prin proiectul legii se propune relaționarea aplicării sancțiunii disciplinare "eliberarea din funcție" cu sancțiunea contravențională "privarea de dreptul de a ocupa o anumită funcție". În opinia noastră, o asemenea abordare nu răspunde obiectivului Legii 325/2013 și restrînge într-o anumită măsură drepturile organelor/colegiilor disciplinare de a aplica sancțiunea disciplinară "eliberarea din funcție". Menționăm că faptele de comportament corupțional prevăzute de Codul contravențional vor fi constatate și sancționate în condițiile acestui cod, iar eșuarea testelor de integritate și sancțiunile pentru acestea urmează a fi aplicate în condițiile Legii 325/2003, a legislației muncii și a legislației care reglementează activitatea entităților	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Confundarea / dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare	A exclude modificarea propusă pentru alin. (2) al art. 16 din Legea 325/2013.

			publice din care face parte agentul public, fiind vorba de două proceduri distincte. Prin urmare nu este necesară relaționarea sancțiunilor disciplinare cu sancțiunile contravenționale.		
5	Art. I	<p>11. La art.22:</p> <p>la alin.(2), după sintagma „Centrul Național Anticorupție” cuvintele „și cel” se substituie cu virgulă, iar după sintagma „Serviciului de Informații și Securitate”, se completează cu sintagma „și al Ministerului Afacerilor Interne”;</p> <p>la alin.(5) conjuncția „și” se substituie cu virgulă, iar după cuvintele „Serviciului de Informații și Securitate” se introduce sintagma „, Ministerului Afacerilor Interne”.</p>	A se vedea obiecțiile formulate la p. 10 al prezentului raport de expertiză.	<p>Coruptibilitate</p> <p>Atribuții excesive / contrare statutului</p> <p>Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive</p> <p>Atribuții paralele</p>	Excluderea prevederilor din întreg textul proiectului care prevăd efectuarea testării integrității profesionale de către subdiviziunea specializată a MAI.
6	Art. II	Art.II. – Art.40 din Legea nr.320 din 27 decembrie 2012 cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului, (Monitorul Oficial, 2013, nr.42-47, art.145) se exclude.	A se vedea obiecțiile formulate la p. 10 al prezentului raport de expertiză.	<p>Coruptibilitate</p> <p>Atribuții excesive / contrare statutului</p> <p>Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive</p> <p>Atribuții paralele</p>	În contextul adoptării în decembrie 2013 a Legii 325, se propune ca normele art. 40 din Legea cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului să fie revizuite, stabilind că testarea integrității profesionale se efectuează de către CNA.
7	Art. III	<p>Legea nr.25-XVI din 22 februarie 2008 privind Codul de conduită a funcționarului public, (Monitorul Oficial, 2008, nr.74-75, art.243), cu modificările și completările ulterioare se modifică după cum urmează:</p> <p>1. La art.12:</p> <p>În denumire la sfârșit se completează cu sintagma „și favoritismul”.</p> <p>Alin.(1) la sfârșit se completează cu sintagma „și favoritismul”.</p> <p>La alin.(3) după sintagma „conflictelor de interese” se completează cu sintagma „și favoritismul”, iar la sfârșit se completează cu sintagma „și cu privire la prevenirea și combaterea corupției”.</p>	<p>Potrivit proiectului legii se propune inserarea în Codul de conduită a funcționarului public a unei norme de conduită care ar interzice "favoritismul" în activitatea funcționarilor publici. Completarea respectivă se propune a fi făcută alături de instituția "conflictul de interese" de la art. 12 al Codului de conduită.</p> <p>Inserarea acestei noi norme este salutară, însă formula propusă de completare automată a art.12 nu contribuie la o înțelegere adecvată a acestei noi norme, deoarece în cazul declarării conflictului de interese se aplică proceduri distincte prevăzute de Legea 16/2008 cu privire la conflictul de interese, însă în cazul favoritismului nu există asemenea proceduri. Chiar dacă proiectul propune completarea Legii 90/2008 cu aceeași faptă de comportament corupțional - favoritismul (art. 15 lit. d), p. 8 Art.V din proiect), totuși nici această lege nu prevede o procedura detaliată de constatare/declaraire etc. Prin urmare, există riscul ca în procesul de aplicare a normei de la articolul 12 a Codului de conduită să se producă anumite confuzii, cu atât mai mult că descifrarea noțiunii de favoritism este prevăzută doar în Legea 90/2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției.</p>	<p>Coruptibilitate</p> <p>Lacune de drept</p> <p>Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative</p>	În vederea eliminării lacunei enunțate în textul obiecției, este recomandabil ca norma de conduită privind interzicerea favoritismului să fie inserată în cadrul unui articol separat, pentru a nu se produce confuzia dintre conflictul de interese și favoritism, cărora le sînt aplicate proceduri diferite, fie, în cazul în care aceste două categorii au elemente comune (favoritismul fiind parte integrantă a conflictului de interese), ar fi recomandabil să fie revăzută noțiunea conflictului de interese din Legea 16/2008.
8	Art. V	5. Articolul 7 va avea	Potrivit modificărilor propuse la art. 7	Alte riscuri	Completarea notei

		<p>următorul cuprins:</p> <p>„Articolul 7. Expertiza anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative</p> <p>....</p> <p>(3) Expertiza anticorupție este efectuată de către Centrul Național Anticorupție în baza Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte normative, aprobate prin act al Centrului.</p> <p>(4) Expertiza anticorupție a proiectelor de acte normative departamentale, a actelor autorităților unităților teritoriale autonome cu statut juridic special și a actelor autorităților administrației publice locale se efectuează de către autorii acestora, în conformitate cu metodologia utilizată de către Centrul Național Anticorupție la efectuarea expertizei anticorupție. Centrul Național Anticorupție acordă asistență autorilor proiectului la efectuarea expertizei anticorupție în cazul proiectelor ce conțin reglementări ale unor relații sociale din domeniile vulnerabile la corupție.”</p>	<p>din proiect au intervenit 3 modificări de substanță: A. CNA nu va mai efectua expertiza anticorupție a actelor normative departamentale; B. se exclud referințele la regulamentul Guvernului prin care era reglementată procedura de efectuare a expertizei coruptibilității; C. s-au exclus orice referințe la criteriile de bază în temeiul cărora se efectuează expertiza anticorupție. Nota informativă justifică doar excluderea din lista actelor normative supune expertizei anticorupție a actelor departamentale (numărul mare de acte departamentale și necesitatea dispunerii de cunoștințe speciale în domenii specifice), însă nu explică faptul de ce au fost eliminate prevederile enunțate la p. B și C. de mai sus.</p>	<p>Lipsa justificării unor modificări</p>	<p>informativ la proiect cu argumentele privind necesitatea excluderii prevederilor evidențiate în textul obiecției (B. și C).</p>
9	Art. V	<p>„Articolul 7/1. Evaluarea riscurilor de corupție în autoritățile și instituțiile publice</p> <p>Evaluarea riscurilor de corupție în cadrul autorităților administrației publice centrale de specialitate, al autorităților administrative autonome, al altor autorități și instituții publice se efectuează în conformitate cu Metodologia de evaluare a riscurilor de corupție în cadrul autorităților și instituțiilor publice, care prevede procesul de identificare a factorilor instituționali ce favorizează sau pot favoriza corupția, precum și elaborarea recomandărilor pentru</p>	<p>Norma nu oferă claritate privind subiectul abilitat cu competența de aprobare a Metodologiei de evaluare a riscurilor. În cazul în care se intenționează ca această metodologie să fie elaborată și aprobată de CNA, acest fapt trebuie specificat expres în lege, în caz contrar nu va exista temei legal pentru existența unei Metodologii în acest sens, din perspectiva autorității căreia această competență de adoptare i-a fost delegată.</p>	<p>Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Nedeterminarea AP responsabile/subiectului la care se referă prevederea</p>	<p>A stabili expres subiectul abilitat cu competența de elaborare și adoptare a Metodologiei de evaluare a riscurilor.</p>

		excluderea acestora			
10	Art. V	<p>Articolul 7/2. Testarea integrității profesionale</p> <p>....</p> <p>(3) Modul de ținere a evidenței cazurilor de influență necorespunzătoare, precum și de ținere și utilizare a cazierului privind integritatea profesională a agenților publici, se stabilește de Guvern."</p>	<p>Alineatul (3) propus pentru art. 7/2 nu ține de obiectul articolului dat, deoarece declararea influențelor nepotrivite reprezintă doar una din obligațiile subiecților supuși testării integrității profesionale (art. 6 alin. (2) din Legea 325/2013).</p>	<p>Coruptibilitate Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă</p>	<p>Recomandăm transferarea prevederii respective la art. 15 lit. f) nou propusă la Legea 90/2008 (Art. V p.8 din proiect).</p>
11	Art. V	<p>La art. 13:</p> <p>În denumire sintagma „autoritatea abilitată” se substituie cu cuvintele „autoritățile abilitate”;</p> <p>sintagma „sau a faptelor de comportament corupțional” se substituie cu sintagma „ , actelor conexe corupției și a faptelor de comportament corupțional”;</p> <p>la lit. a) sintagma „operative” se substituie cu sintagma „speciale”, iar sintagma „măsurilor de urmărire” se substituie cu sintagma „acțiunilor de urmărire” și la sfârșitul literei se completează cu sintagma „și actelor conexe corupției”;</p> <p>la lit. b) sintagma „faptele de comportament corupțional sau actele de corupție” se substituie cu sintagma „fenomenul corupției”;</p>	<p>Procedul de tehnică legislativă utilizat pentru operarea modificărilor propuse nu contribuie la conferirea unei accesibilități adecvate a normelor propuse.</p>	<p>Alte riscuri Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă.</p>	<p>Se propune expunerea art. 13 în redacție nouă pentru a oferi un grad mai mare de accesibilitate.</p>
12	Art. V	<p>„Articolul 15. Faptele de comportament corupțional</p> <p>a) Admiterea și nesoluționarea incompatibilităților, încălcarea restricțiilor admiterea și/sau nesoluționarea în termen legal a incompatibilităților în funcția publică, funcția de demnitate publică, <i>în activitatea altor agenți publici</i> potrivit legislației ce reglementează statutul acestora;</p> <p>...</p>	<p>Nu este clar înțelesul sintagmei "în activitatea altor agenți publici", care pare a fi ruptă din contextul întregii fraze.</p>	<p>Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Revizuirea normei în vederea redării clarității.</p>

13	Art. V	<p>„Articolul 15. Faptele de comportament corupțional</p> <p>h)obstrucționarea prevenirii și combaterii corupției</p> <p>neaplicarea <i>de către administrație</i> a măsurilor disciplinare corespunzătoare agenților publici în privința cărora s-a constatat rezultatul negativ al testului de integritate, efectuat în condițiile Legii nr.325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale;</p>	<p>Examinarea rapoartelor privind rezultatele testării integrității profesionale și adoptarea deciziei de sancționare a agenților publici, de regulă, se realizează de către un organ colegial (spre exemplu: în cazul funcționarilor publici de către Comisia de disciplină, în cazul judecătorilor sau procurorilor de către colegiile disciplinare respectivă etc.) care formulează propunerea/adoptă decizia de sancționare disciplinară a agentului public care a eșuat testarea integrității profesionale. Prin urmare, este dificil de a stabili cu exactitate față de cine se va aplica sancțiunea contravențională, or, administrația/conducătorul instituției nu poate fi sancționat în cazul în care comisia de disciplină, după cercetarea tuturor materialelor nu a formulat propunerea respectivă de sancționare. Din această perspectivă, la modul practic, va fi foarte dificil de a determina persoana responsabilă de neaplicarea măsurilor disciplinare corespunzătoare.</p>	<p>Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa responsabilității clare autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Revizuirea conceptuală a amendamentului propus.</p>
14	Art. VI	<p>2. Articolul 313/1 se expune într-o nouă redacție cu următorul cuprins:</p> <p>„ Articolul 313/1. Favoritismul</p> <p>Favoritismul în sensul Legii nr.90-XVI din 25 aprilie 2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției, se sancționează cu amendă de la 100 la 300 de unități convenționale.”</p>	<p>Codul contravențional reprezintă legea cadru care reglementează procedura, subiecții și componentele de contravenție pentru comiterea cărora intervine răspunderea contravențională.</p> <p>Norma de trimitere la Legea 90/2008 propusă pentru articolul 313/1 a Codului contravențional nu este de natură să ofere claritate și previzibilitate celor cărora le este adresată legea.</p> <p>Menționăm că, potrivit art. 53 din Legea 780/2001, ..."<i>codul trebuie să întrunească următoarele trăsături calitative: a) precizia; b) claritatea; c) logica; d) integralitatea; e) caracterul practic.</i>"</p>	<p>Coruptibilitate Norme de trimitere Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Revizuirea modificării propuse prin</p>
15	Art. VI	<p>3. Articolul 313/2 se expune în următoarea redacție:</p> <p>„Articolul 313/2. Conflictul de interese și nedeclararea conflictului de interese</p> <p>....</p> <p>(2) Conflictul de interese, în sensul Legii nr.16 – XVI din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese, dacă fapta nu întrunește elementele constitutive ale infracțiunii.</p>	<p>Sînt valabile comentariile formulate la p. 14 din tabel.</p>	<p>Coruptibilitate Norme de trimitere Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Revizuirea modificării propuse prin descifrarea elementelor conflictului de interese.</p>
16	Art. VI	<p>„Articolul 314. Tănuirea unui act de corupție ori a unui act conex acestuia sau neluarea măsurilor de rigoare</p> <p>.....</p> <p>(2) Neaplicarea de</p>	<p>Prevederea de la alin. (2) al articolului 314, în redacția propusă de proiect, dublează prevederea în vigoare de la art. 314/1 Cod contravențional.</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept</p>	<p>A exclude dublarea normelor: fie prin renunțarea la modificarea propusă, fie prin abrogarea art. 314/1 din Codul contravențional în vigoare.</p>

		către administrație a măsurilor protecție funcționarului public care informează cu bună-credință despre comiterea actelor de corupție și a celor conexe corupției, a faptelor de comportament coruptional,			
17	Art. VI	„Articolul 314. Tăinuirea unui act de corupție ori a unui act conex acestuia sau neluarea măsurilor de rigoare (3) Neaplicarea de către administrație a măsurilor disciplinare corespunzătoare persoanelor în privința cărora s-a constatat rezultatul negativ al testului de integritate, efectuat în condițiile Legii nr.325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale, (4) Neaplicarea de către administrație a măsurii procesuale de constrângere prin suspendare provizorie din funcție a persoanei bănuite, învinuite sau inculpate pentru săvârșirea unui act de corupție sau a unui act conex corupției, când aceasta este obligatorie în condițiile Codului de procedură penală,	A se vedea obiecțiile formulate la p. 13 din prezentul tabel.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa responsabilității clare autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuirea oportunității promovării amendamentului respectiv.
18	Art. VI	10. La articolul 401 alineatul (1), sintagma „art.313/2” se exclude, cuvântul „și” se substituie cu virgulă, iar după cifra „315” se completează cu cuvintele „, 330/4 și art.349 alin.(1)”.	În temeiul modificării propuse se intenționează transferarea competenței de constatare a contravenției prevăzute de art. 349 alin. (1) (<i>Împiedicarea în orice formă a activității legitime a funcționarului public în exercițiul funcțiunii (neadmiterea controlului, ne reprezentarea documentelor, neexecutarea prescripțiilor și altor cerințe legitime) de la MAI către CNA.</i> În susținerea necesității acestei modificări se invocă faptul că termenul de prescripție pentru sancționarea contravențională ar fi prea mic și CNA nu reușește să intervină operativ. În același timp, autorii proiectului la p. 1 al aceluiași articol propun extinderea termenului de prescripție. Opinăm faptul că elementele constitutive ale acestei contravenții exced domeniul de competență al CNA, în plus MAI dispune de subdiviziuni în teritoriu care pot să reacționeze mult mai operativ la constatarea și sancționarea contravenției respective.	Coruptibilitate Atribuții excesive / contrare statutului	Excluderea modificării propuse.

19	Art. VIII	<p>1. La articolul 126 alineatul (2) cuvântul „iar” se exclude, la sfârșit se completează cu sintagma „, iar în cazul interesului public – <i>gradul de subminare a încrederii publice</i>, gradul de prejudiciere sau amenințare pentru bugetul, bunurile sau activitatea statului, autorităților publice, instituțiilor publice, întreprinderilor de stat sau municipale ori societăților comerciale cu capital majoritar de stat și/sau gradul de prejudiciere sau amenințare pentru bunurile considerate de interes public, aflate în domeniul public sau în domeniul privat al statului sau al unităților</p>	<p>Definirea în textul Codului penal a noțiunii de interes public este necesară și va contribui la eficientizarea proceselor de calificare a infracțiunilor, individualizarea pedepselor și uniformizarea practicii judiciare.</p> <p>Totuși, din conținutul definiției, nu este clar cum și care vor fi criteriile de măsurare a "gradului de subminare a încrederii publice". La fel, inserarea acestei noțiuni în formula propusă de proiect ar putea genera anumite confuzii.</p>	<p>Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect</p>	<p>Recomandăm excluderea referinței la "gradul de subminare a încrederii publice".</p> <p>Noțiunea interesului public ar putea fi detaliată fie în textul unui articol sau a unui alineat separat în cadrul aceluiași articol 126.</p>
20	Art. VIII	<p>Articolul 3291. Conflictul de interese</p> <p>(1) <i>Conflictul de interese, în sensul Legii nr. 16 – XVI din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese, dacă aceasta a cauzat daune în proporții mari, daune considerabile interesului public sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice,</i></p>	<p>A se vedea obiecțiile formulate la p. 14 din acest tabel.</p>	<p>Coruptibilitate Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă.</p>	<p>Expunerea detaliată a noțiunii și elementelor conflictului de interese în scopul asigurării preciziei și previzibilității normei.</p>
21	Art. XI	<p>Dispoziții finale și tranzitorii</p> <p>(1) În termen de 10 zile de la data publicării prezentei legi, Ministerul Afacerilor Interne informează, contra semnătură, agenții publici în privința cărora efectuează testarea integrității profesionale, despre posibilitatea aplicării testelor de integritate profesională. Refuzul de a semna nu îi exonerează de răspunderea disciplinară în cazul unui rezultat negativ al testului de integritate profesională.</p> <p>(2) Guvernul Republicii Moldova, în termen de 3 luni de la</p>	<p>Privitor la alin. (1) menținem poziția reflectată la p. 10 al prezentului Raport de expertiză.</p> <p>În partea ce ține de alin. (2) nu este clară poziția autorilor proiectului, care în nota informativă au menționat despre faptul că implementarea proiectului "<i>nu va necesita cheltuieli financiare suplimentare</i>", în timp ce proiectul în dispoziții finale și tranzitorii stabilește că " Guvernul în termen de 3 luni va asigura, din mijloacele disponibile, <i>resursele financiare</i> și tehnice necesare pentru punerea imediată în aplicare a prezentei legi".</p>		<p>Completarea notei informative cu informații privitor la acoperirea financiară a prevederilor proiectului.</p>

	intrarea în vigoare a prezentei legi va aduce în concordanță actele sale normative cu prezenta lege și va asigura, din mijloacele disponibile, resursele financiare și tehnice necesare pentru punerea imediată în aplicare a prezentei legi.		
--	---	--	--

Concluzii

În concluzie, menționăm că proiectul legii supus expertizei înaintază un șir de soluții legislative în scopul ordonării și concretizării normelor care se referă la prevenirea și combaterea corupției, oferă o distincție mai clară dintre competențele autorităților care dispun de competențe în acest domeniu, precum și elimină un șir de inadvertențe și disfuncționalități în aplicarea legilor anticorupție.

Totuși, pentru interpretarea și aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiectul legii, în opinia noastră, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în tabelul de la p. 11 al prezentului raport de expertiză.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției