



Parlamentul
Republicii Moldova

VB nr. 38
30 09 2021

Deputat în Parlamentul Republicii Moldova

Comisiei juridice, numiri și imunități

AMENDAMENT

la proiectul de lege nr. 169 din 4 august 2021 pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate; Legea nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor; ș.a.)

În conformitate cu prevederile art.59 și 60 din Regulamentul Parlamentului adoptat prin Legea nr.797-XIII din 2 aprilie 1996, înaintez următoarele amendamente la proiectul de lege nr. 169 din 4 august 2021 pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate; Legea nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale; ș.a.)

- 1) De la articolul 1, pct. 1, excluderea completării cu lit. e¹);
- 2) De la articolul 1, pct. 1, excluderea lit. k);
- 3) La punctul.4, excluderea modificării referitoare la art.12 alin.(2);
- 4) La punctul 7, textul „cel puțin 3 ani”, se va înlocui cu textul „cel puțin 5 ani”;
- 5) La punctul 8, de la ambele litere, excluderea textului „cheltuielile realizate”;
- 6) De la pct.8, excluderea completării cu lit. i);
- 7) De la pct.9, excluderea completării cu lit.a¹);
- 8) De la pct.9, excluderea completării cu alin. (3¹);
- 9) La pct.11, art.27 alin.(2), excluderea textului „și aprobate anual de către Consiliul de Integritate”;
- 10) La pct.11, art.27 alin.(5), textul „cel mult două luni” se substituie cu textul „cel mult 30 zile”, iar textul „de comportamentul participanților vizați” precum și textul „termenul de verificarea declarațiilor de avere și intereselor personale poate fi prelungit cu încă o lună de către președintele sau vicepreședintele Autorității.” se exclud;
- 11) La pct.11, art.27 alin.(8), textul „lipsa aparentei încălcării regimului juridic al declarării averii și intereselor personale” se va substitui cu textul „lipsa omisiunilor”;

12) La pct.11, art.27, lit. d) se va exclude;

13) La pct.11, art.27, alin.(13) textul „face o sesizare privind efectuarea controlul averii și intereselor personale.” se substituie cu textul „emite proces-verbal cu privire la inițierea procedurii de control al averii”;

14) La pct.11, art.27, alin.(14) textul „face o sesizare privind efectuarea controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor” se substituie cu textul „emite proces-verbal cu privire la inițierea procedurii de control al intereselor personale”;

15) La pct.11, art.33 alin. (4) și (5) se exclud;

16) La pct.11, art.34, alin. (3) se exclude;

17) La pct. 11, art.34, alin.(7), textul „În cazul contestării actului prin care se constată încălcarea regimului juridic al declarării averilor și intereselor personale, Autoritatea poate solicita confiscarea averii nejustificate în cadrul procedurilor de contestare a actului de constatare.” se exclude.

18) La pct.11, art.35 alin.(2), textul „Inspectorul de integritate, de asemenea este în drept să solicite conducerii organizației publice sau autorității responsabile de numire în funcție, dispunerea suspendării din funcție a subiectului declarării până la rămânerea definitivă a actului de constatare. Suspendarea se solicitată în cazul în care dispozitivul actului de constatare prevede propunerea de încetare a mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale persoanei vizate în actul de constatare, sau în cazul în care persoana vizată în actul de constatare influențează sau poate influența asupra examinării obiective și imparțiale a actului de constatare.” se exclude;

19) La pct.14, alineatele (2¹) și (2²), se exclud;

20) De la articolul II, pct.1, textul noțiunii „diferență substanțială” se înlocuiește cu textul „ diferența care depășește 20 salarii medii lunare pe economie, dintre averea subiectului declarării de la începutul mandatului curent, dar nu mai tâziu de trei ani de la data inițierii procedurii de control, raportată la avere deținută la sfârșitul perioadei de verificare”;

21) La pct.1 textul noțiunii „servicii procurate” se va substitui cu textul „cheltuieli suportate pentru achitarea contrantractelor de prestări servicii de către subiectul declarării în țară și străinătate, a căror valoare pe parcursul anului depășește venitul anual al subiectului declarării”;

22) La pct.1, completarea art.4 cu alin. (1¹) se exclude.

23) Articolele III – XVIII se exclud;

24) Articolul XX - XXXIV se exclud;

Argumentarea amendamentelor:

După cum se menționează în nota informativă a proiectului de lege nr. , ultimul a fost elaborat în vederea perfecționării cadrului normativ al funcționării Autorității Naționale de Integritate, or, de fapt, la elaborarea acestui proiect, și mai mult, la adoptarea acestuia în primă lectură, atât autorii, cât și votanții au trecut cu vederea

aspectul necorespunzător al prevederilor atât cu normele Constituționale, cât și cu standardele internaționale statuate de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD), Grupul de Acțiune Financiară (GAFI), Convenția Națiunilor Unite împotriva Corupției, Grupul de state contra corupției – GRECO, etc, pe care le vom argumenta după cum urmează:

Astfel, cu referire la posibilitatea suspendării din funcție a subiectului declarării pe perioada examinării în instanța de judecată a actului de constatare, apreciem că respectiva prevedere depășește scopul legii, precum și gradul ingerinței necesare pe dimensiunea integrității pe de o parte, iar pe de altă parte, în ipoteza adoptării unei soluții pozitive din partea instanței de judecată pentru subiectul declarării, statul va fi însărcinat cu încasarea plăților salariale pentru absența forțată de la serviciu, inclusiv potențialul prejudiciu moral și taxele de asistență juridică. În concluzie, apreciem că sancționarea subiectului declarării pentru încălcarea prevederilor integrității este eminentamente necesară, însă sancțiunea pentru respectivele acțiuni poate fi declanșată doar atunci când devine definitivă. O asemenea abordare legală ar absolvi Republica Moldova de eventuale eșecuri în fața Curții Europene pentru Drepturile Omului.

Argumentele enunțate supra, sunt valabile și pentru punctul 6, 16, 18 și 19 al prezentului amendament.

Referindu-ne la necesitatea ținerii Registrului electronic al bunurilor confiscate pentru nerespectarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, apreciem respectiva obligație drept fiin superflue și supra-sarcină pentru instituție. Or, procedura confiscării bunurilor este expres reglementată de Codul de Executare, subsidiar, acest concept merită a fi unificat cu Registrul de stat al bunurilor infracționale indisponibilizate format de Sistemul informațional automatizat „Registrul bunurilor infracționale indisponibilizate”.

Cu referire la excluderea metodei concursului pentru desemnarea membrului Consiliului de Integritate de către Ministerul Justiției, apreciem că respectivul exercițiu va afecta transparența și cel mai important, caracterul obiectivității și meritocrației, în cadrul procedurii de selectare a membrului CI, prin urmare metoda respectivă de selecție a membrilor CI, va institui un „monopol” al guverării asupra CI.

Cu referire la intenția autorului proiectului de a reduce experiența profesională a candidaților pentru funcția de inspector de integritate de la 4 la 3 ani, apreciem respectiva încercare drept fiind nejustificată, ba mai mult ca atât, autorul invocă criza de cadre în segmentul integrității. Or, de facto merită a fi luat în considerație specificul activității de control realizată de către inspector, care presupune o analiză complexă atât juridică, cât și economică, administrativă, fiscală, toate privite cumulativ. Condiții în care tînărul specialist (1-3 ani) experiență profesională, nu poate deține asemenea cunoștințe vaste și experiență profesională. În aceste condiții considerăm că marja de experiență a inspectorului de integritate urmează a fi minim 5 ani, cu preferința deținerii studiilor în cel puțin două domenii de profil. Totodată, grila de salarizare urmează a fi racordată condițiilor specifice de muncă și complexității activității.

Cu referire la conceptul „cheltuieli realizate”, pe care îl considerăm unul vag și necorespunzător criteriilor de calitate a legii. Totodată, criteriile **accesibilității și previzibilității legii, potrivit cărora** caracterul public al normei în calitate de element intrinsec al juridicității sale, și care asigură claritatea conținutului ei, și îi conferă inteligibilitate, urmează a fi asigurat nu doar pentru specialistul în drept.

Iar, după cum afirmă doctrina, accesibilitatea este condiția imanentă a previzibilității: pentru a prevedea trebuie mai întâi să ai acces la suficiente și comprehensibile informații pertinente. Sintagma „accesibil și previzibil” evocă, astfel, un lanț causal *sui generis*. Respectiv, accesibilitatea și previzibilitatea nu sunt doar o categorie-pereche formală, ci o unitate dialectică.

Or, în multipla sa jurisprudență (*Sunday Times c. Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (1979)*, *Rekvényi c. Ungariei (1999)*, *Rotaru c. României (2000)*, *Damman c. Elveției (2005)*), CtEDO a subliniat că „nu poate fi considerată „lege” decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite individului să-și regleze conduita.

În paralel se atestă și afectarea principiului securității juridice, potrivit căruia cetățenii urmează a fi protejați „contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze”, așa cum afirmă doctrina. Totodată, CtEDO a subliniat în jurisprudența sa, cauza *Marcks împotriva Belgiei, 1979* importanța respectării principiului securității juridice, considerat ca fiind în mod necesar inerent atât dreptului Convenției, cât și dreptului comunitar.

În acest sens, autorul nu descrie procedeul legal al constatării „cheltuielilor realizate”, care este coeficientul limită al acestor cheltuieli și unde suma cheltuielilor devine „nejustificată”. Or, caracterul incert al conceptului va permite interpretări subiective și abuzive ale inspectorului de integritate pe de o parte, iar pe de altă parte, în ipoteza existenței unor venituri netransparente ale subiectului declarării, respectivele „cheltuieli” nu vor putea fi probate.

Cu referire la „controlul” respectării metodologiei de efectuare a verificărilor și a controalelor și emiterea, fără o motivare convingătoare a actelor care se abat de la practica consolidată a inspectorilor de integritate, apreciem că respectiva normă este afectată de criteriile calității legii. Or, inspectorul de integritate va dispune de marja subiectivă de apreciere a „practicii consolidate”, iar pe de altă parte, conducerea ANI, va putea exercita influență necorespunzătoare asupra inspectorului sub paravanul „respectivului control al uniformității”.

Totodată, introducerea în textul legii a prevederii potrivit căreia „Nu constituie imixtiune în activitatea inspectorilor de integritate, acțiunile de monitorizare, de control, și de evaluare a exercitării conforme a atribuțiilor de serviciu de către inspectorii de integritate, precum și acțiunile de supraveghere a modul în care inspectorii de integritate respectă practica unificată de verificare și control, cu condiția ca acțiunile respective să nu vizeze controalele aflate în derulare”, reprezintă crearea unui paravan optim pentru legalizarea ingerinței în activitatea inspectorului de integritate, fapt care contravine conceptului Legii Autorității Naționale de Integritate, precum și acțiunilor statuate în Strategia

Națională de Integritate și Anticorupție, scopul căreia rezidă în asigurarea independenței funcționale a inspectorului de integritate.

Cu referire la verificarea aleatorie a declarațiilor de avere și interese personale anual fiind identificate aleatoriu, și aprobate anual de către Consiliul de Integritate, apreciem faptul că și actualmente, există un Ordin al Președintelui ANI în acest sens, iar metodologia efectuării unui asemenea control „de profilaxie” este una recunoscută în plan regional și internațional. Totodată, sintagma „aliatoriu” și „aprobat de Consiliu” sunt în opoziție conceptuală. De altfel, selecția aleatorie a subiecților supuși controlului nu necesită o „supralegalizare” din partea Consiliului, fiind suficientă aprobarea listei de către Președintele Autorității.

Cu referire la termenul de „cel mult două luni” pentru verificarea declarațiilor, îl apreciem drept fiind extins nejustificat, or, procedura verificării condițiilor de formă și conținut al declarației este una simplificată, și nu presupune condiții temporale extinse. Totodată, în acest sens, procedura verificării enunțate, nu este dependentă de „comportamentul participanților vizați”. Or, la etapa verificării prealabile, subiecții declarării nu sunt implicați în procedurile interne ale ANI-ului, referitoare la contrapunerea informațiilor declarate cu cele din sistemul de interoperabilitate al bazelor de date.

Norma, referitoare al „constatarea aparenței nedeclarării conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor”, este afectată de claritate și previzibilitate.

Cu referire la rezultatul verificării prealabile a declarațiilor de avere și interese personale, considerăm că autorul din necunoașterea specificului a propus „sesizarea” ANI-ului de către inspector în cazul depistării unor neconcordanțe. În acest sens, apreciem că respectiva procedură va birocratiza mecanismul controlului averii și intereselor personale, în sensul în care este nemotivată necesitatea unei sesizări suplimentare, de moment de inspectorul care la faza verificării prealabile a studiat și contrapus datele din declarație cu cele din sistemele informaționale, deja este documentate și apt să iniție un control al declarațiilor prin emiterea unui proces-verbal cu privire la inițierea procedurii de control.

Cu titlu de importanță, referitor la oportunitatea extinderii controlului averii și intereselor personale asupra membrilor familiei subiectului declarării, apreciem că respectiva opțiune nu este recunoscută nici la nivel regional și nici la cel internațional. Cu titlu de excepție asemenea ingerințe sunt admise în cadrul procedurilor penale, pe dimensiunea spălării banilor și infracțiunilor conexe, dar nicidecum la faza controlului de integritate. Prin urmare, o asemenea ingerință nejustificată în drepturile persoanelor terțe poate afecta inclusiv pecuniar Republica Moldova în cazul procedurilor în fața Curții Europene a Drepturilor Omului.

Cu referire la intenția autorului proiectului de a acorda Autorității dreptul de a solicita confiscarea averii nejustificate în cadrul procedurilor de contestare a actului de constatare, apreciem drept nejustificată procedura în sensul în care actul de constatare este pasibil de nulitate, respectiv pînă la faza obținerii caracterului definitiv al acestuia, procedura confiscării nu poate fi inițiată dat fiind că

prejudiciază drepturile constituționale ale subiectului declarării. Precum și instituie sarcini nejustificate pentru autoritățile vizate de procedura confiscării.

Cu referire la noțiunea „diferenței substanțiale” propuse de către autorul proiectului, apreciem că acesta este una afectată de criteriile clarității și previzibilității, totodată aceasta operează cu valori de referință și cu un concept de calcul inedit, neîntilnit în practica statelor ce au sisteme de integritate. Pe cale de consecință propunem ca o diferență substanțială să fie apreciată în limita unor parametri temporali și economici clari în următorul concept „diferența care depășește 20 salarii medii lunare pe economie, dintre averea subiectului declarării de la începutul mandatului curent, dar nu mai tâziu de trei ani de la data inițierii procedurii de control, raportată la avere deținută la sfârșitul perioadei de verificare”.

Or, elementele pecuniare nu pot fi raportate la criterii vaste de timp, or chiar autorul proiectului critică faptul posibilității verificării unor potențiale conflicte de interese sau incompatibilități de acum 5-10 ani.

Cu referire la conceptul „servicii procurate”, instituit de autorul proiectului, acesta este unul vast, or, nici în nota informativă, autorul nu descrie esența acestor servicii, iar noțiunea se contrazice conceptual, pe de o parte autorul vorbește despre „servicii procurate”, pe de altă parte despre „cheltuieli suportate”. Or, prin prisma Dicționarului explicativ al limbii române, serviciile presupun o prestație a cuiiva în folosul altcuiva. În acest sens putem înțelege drept servicii procurate de subiectul declarării drept cele care presupun acordarea unor asemenea (lucrări, manopere, menagerie, educație, sport, instructaj, etc), pe de altă parte, prin „cheltuieli suportate” apreciem orice achiziție făcută de către subiectul declarării prin excluderea achizițiilor de bunuri mobile și imobile (mobilier, tehnică de uz casnic, foi turistice, bilete avia, etc.) Caracterul vag al respectivului concept va crea incertitudini juridice atât pentru subiectul declarării, cât și pentru potențialele litigii judiciare. Apreciem norma drept fiind neconstituțională.

Cu referire la instituirea obligativității declarării valorii de piață a bunurilor procurate, apreciem că conceptual scopul urmărit este unul nobil, însă subliniem că art.126 din Constituție consacră Economia Republicii Moldova drept economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă. În aceste condiții raporturile contractuale dintre vânzător și cumpărător nu sunt guvernate de reguli centralizate cu privire la preț și calitate. În asemenea condiții, legiutorul nu poate impune un comportament dictat pentru determinarea prețului bunului, care de altfel depinde de o serie de particularități ale bunului. Or, statul trebuie să asigure libertatea comerțului și activității de întreprinzător. În aceste condiții, obligarea subiectului declarării să efectueze „o analiză a pieței” și să indice un preț „estimativ” reprezintă o măsură nejustificată, precum și relativă, inutilă procesului și scopului declarării averii.

Cu referire la intenția inversării sarcinii probațiunii, camuflată de către autorul proiectului sub art.33 alin.(5), menționăm că excluderea acesteia din proiect este imperioasă prin prisma argumentelor după cum urmează.

A priori, prin prisma art.46 din Constituție, se exprimă voința legiuitorului de a aplica această garanție constituțională inclusiv funcționarilor publici și altor persoane salarizate din bugetul de stat. Or, „interpretarea” voalată a Constituției, făcută de către autorul proiectului reprezintă un diletnantism juridic. Principiul prezumției caracterului licit al dobândirii proprietății este o normă de substanță, care nu poate fi atinsă și schimbată printr-o interpretare. În acest sens, Curtea Constituțională în Hotărârea nr.21/2011 a statuat „Curtea observă că din textul Constituției nu rezultă posibilitatea derogării în cazul funcționarilor publici sau al altor persoane salarizate de la bugetul de stat de la prezumția caracterului licit al dobândirii proprietății. O dovadă în acest sens este faptul că, dacă în alte cazuri Constituția utilizează expresii „cu excepțiile stabilite de lege”/„excepție [...] în modul stabilit de lege / cu excepția [...] / decât în cazurile prevăzute de lege ” (a se vedea articolele 19, 38, 51, 58, 70, 72, 85, 116, 125, 139 din Constituție), în acest caz Constituția utilizează indicativul „se prezumă”, fără a prevedea excepții sau, cel puțin, posibilitatea legiuitorului de a reglementa asemenea situații prin anumite prevederi speciale, inclusiv de exceptare. Redacția articolului 46 indică clar voința legiuitorului constituant de a aplica această garanție constituțională inclusiv funcționarilor publici și altor persoane salarizate de la bugetul de stat. Prin urmare, demersul autorului sesizării vizează o completare voalată a Constituției, ceea ce este inadmisibil din punct de vedere juridic. Principiul prezumției caracterului licit al dobândirii proprietății este o normă de substanță, care nu poate fi atinsă și schimbată printr-o interpretare. Nici interpretarea textuală, nici cea funcțională nu permite Curții să prevadă un text care lipsește în Constituție. Prin urmare, demersul autorului sesizării nu numai că este lipsit de fundament constituțional, ci contravine textului și spiritului Constituției.”.

În același timp, Curtea remarcă faptul că răsturnarea sarcinii probei în cazul funcționarilor publici și al altor persoane salarizate de la bugetul de stat ar veni în contradicție cu prevederile articolului 21 din Constituție referitoare la prezumția nevinovăției, deoarece confiscarea averii funcționarilor și a altor persoane salarizate de la bugetul de stat ar putea avea loc în absența unei hotărâri judecătorești definitive, prin care să se stabilească vinovăția, penală ori contravențională.

Curtea a reținut că, potrivit principiilor de drept procesual penal, nimeni nu este obligat să-și dovedească nevinovăția, sarcina probațiunii revenind acuzării, iar situația de dubiu îi profită celui acuzat (in dubio pro reo), pe când, în cazul răsturnării sarcinii probei, în baza căreia se va cere confiscarea averii, funcționarul public sau altă persoană salarizată de la bugetul de stat va trebui să-și dovedească nevinovăția.

Securitatea juridică a dreptului de proprietate asupra bunurilor ce alcătuiesc averea unei persoane este indisolubil legată de prezumția dobândirii licite a averii. În absența unei astfel de prezumții, deținătorul unui bun ar fi supus unei insecurități continue întrucât, ori de câte ori s-ar invoca dobândirea ilicită a respectivului bun, sarcina probei nu ar reveni celui care face afirmația, ci deținătorului bunului. De

aceea, înlăturarea acestei prezumții are semnificația suprimării unei garanții constituționale a dreptului de proprietate.

Cu titlu de importanță, Curtea Constituțională a menționat că: poate accepta că instrumentele statului de luptă împotriva corupției și criminalității organizate nu sunt întotdeauna perfecte, însă consideră că oricare ar fi interpretarea celorlalte articole invocate de autorul sesizării, când se ajunge la ingerința în dreptul de proprietate, se revine la articolul 46 alin. (3) din Constituție, care prevede prezumția caracterului licit al dobândirii averii. Curtea consideră că nu există nici o rațiune care ar exclude aplicarea acestei norme în cazul funcționarilor publici sau al altor persoane salarizate de la bugetul de stat.

Totodată considerăm nejustificată intenția autorului de a institui în legile speciale pentru funcțiile de demnitate publică, posibilitatea suspendării din funcție a subiectului declarării pe perioada pînă la rămînerea definitivă a actului de constatare, cu argumentele enunțate supra în acest sens. Or, suspendarea raporturilor de muncă, trebuie să fie însoțită de garanții și să respecte principiul proporționalității, pe care îl vedem afectat în formatul propus.

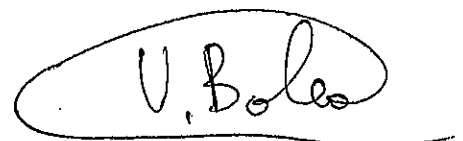
Literalmente, legea nu trebuie să lase la libera opțiune a angajatorului sau a autorității publice decizia de a suspenda raporturile de serviciu fără a exista criterii clare și precise (*Milojevic și alții v. Serbia, 30 ianuarie 2016*). Principiu statuat și de Curtea Constituțională în Hotărîrea nr.6/2016. Or, argumentele autorului proiectului expuse în nota informativă au fost preluate din Hotărîrea Curții Constituționale referitoare la procesul penal.

Totodată, Curtea în hotărîrea citată a menționat că reglementarea situațiilor de suspendare a raporturilor de serviciu nu trebuie să admită posibilitatea emiterii unor decizii arbitrare or nejustificate pentru că protecția dreptului la muncă presupune, între altele, că restrîngerea exercițiului acestui drept să respecte cerințele constituționale impuse de art.54 și nu doar asigurarea unor măsuri cu caracter reparator ori a unor soluții alternative.

Cu respect,

Deputat în Parlamentul Republicii Moldova:

Bolea Vasile

A handwritten signature in black ink, enclosed within a hand-drawn oval. The signature appears to read 'V. Bolea'.