

Pr. 169/2021
cy



CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

Nr. 31-46-624-7020

Chișinău

22 septembrie 2021

Biroul Permanent al Parlamentului

În temeiul art.58 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996, se prezintă Avizul la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (inițiativă legislativă nr.169/2021), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 196 /2021.

Anexe:

1. Hotărârea Guvernului privind aprobarea Avizului (în limba română – 1 filă și în limba rusă – 1 filă);
2. Avizul la proiectul de lege (în limba română -15 file).

Secretar general adjunct al Guvernului


Roman CAZAN

Ex.E. Grosu
Tel.:250274

Casa Guvernului,
MD-2033, Chișinău,
Republica Moldova

Telefon:
+ 373 22 250 101

Fax:
+ 373 22 242696

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	1967
"Ld"	09
Ora	2021



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÂRE nr. 196

din 22 septembrie 2021

Chișinău

**Cu privire la aprobarea Avizului la proiectul de lege
pentru modificarea unor acte normative**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative.

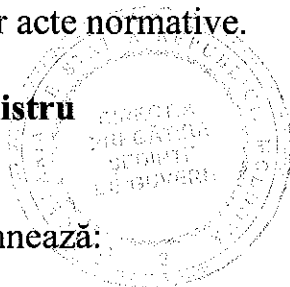
Prim-ministru

NATALIA GAVRILIȚA

Contrasemnează:

Ministrul justiției

Sergiu Litvinenco



Aprobat
prin Hotărârea Guvernului nr. 196/2021

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (inițiativa legislativă nr. 169 din 04.08.2021) și comunică susținerea de principiu a acestuia. Totodată, în scopul îmbunătățirii proiectului, venim cu mai multe comentarii și recomandări.

Potrivit notei informative, proiectul de act normativ are drept scop perfecționarea cadrului legislativ privind funcționarea Autorității Naționale de Integritate (ANI), prevenirea situațiilor de conflicte de interese, incompatibilități, restricții și limitări ale subiecților declarării, precum și declararea corectă/corespunzătoare a averii și a intereselor personale a subiecților vizati cu astfel de obligații. Proiectul de lege mai propune fortificarea rolului inspectorului de integritate în procesul de efectuare a controlului averii și intereselor personale, prin acordarea unor pârghii suplimentare, precum și asigurarea unei cooperări eficiente cu organele de ocrotire a normelor de drept în procesul efectuării controlului averii și intereselor personale.

Referitor la textul propriu-zis al proiectului menționăm următoarele.

La Art. I (modificări la Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate):

1. La art. I pct.1, la propunerea de modificare a art. 7 alin. (1) lit. d) considerăm inoportună substituirea cuvintelor „Serviciul Fiscal de Stat” cu cuvintele „organele fiscale”, deoarece actualmente Serviciul Fiscal de Stat reprezintă o singură entitate juridică/autoritate fiscală.

În acest sens, remarcăm că potrivit art. 132¹ alin. (7) și (8) din Codul fiscal 1163/1997, „(7) Serviciul Fiscal de Stat este persoană juridică de drept public și dispune de ștampilă cu imaginea Stemei de Stat a Republicii Moldova.

(8) Subdiviziunile Serviciului Fiscal de Stat fără statut de persoană juridică utilizează ștampile cu imaginea Stemei de Stat a Republicii Moldova.”

Astfel, anume din considerentul că în urma reorganizării Serviciul Fiscal de Stat a devenit o singură autoritate fiscală, au fost operate modificări în mai multe acte legislative, inclusiv în Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (prin Legea nr. 178/2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative), prin care cuvintele „organele fiscale” au fost substituite cu cuvintele „Serviciul Fiscal de Stat”.

În acest context, propunem ca cuvintele „organul fiscal” la orice formă gramaticală din proiect să fie substituite cu cuvintele „Serviciul Fiscal de Stat” la forma gramaticală corespunzătoare.

2. La pct. 1, referitor la completarea art. 7 alin. (1) cu lit. e¹), considerăm că suspendarea din funcție a subiectului declarării în perioada examinării în instanța de judecată a actului de constatare este o măsură excesivă și nejustificată, care urmează a fi exclusă atât din întregul cuprins al proiectului, cât și din textul în vigoare a Legii nr. 132/2016.

În primul rând, această măsură va aduce atingere semnificativă funcționalității unui șir de instituții importante, or, examinarea cauzelor judiciare durează perioade îndelungate. Situația devine și mai complicată în cazul subiecților care sunt membri ai organelor colegiale, fiindcă suspendarea unui membru ar putea să genereze probleme legate de cvorum și caracterul deliberativ al ședințelor acestor organe.

În al doilea rând, această măsură aduce subiectului declarării prejudicii nejustificate și disproporționale, or, suspendarea pe perioada examinării în instanța de judecată a actului de constatare, echivalează, pe termen scurt, cu eliberarea din funcție în baza unui simplu act administrativ (actul de constatare). În această perioadă, subiectul este lipsit de remunerare, precum și de stagiul de muncă.

În al treilea rând, măsura suspendării va determina cheltuieli suplimentare din bugetul public, or, eventuala anulare de către instanța de judecată a actului de constatare va repune în toate drepturile persoana vizată, aceasta fiind îndreptățită nu numai să obțină toate plățile salariale neachitate pe perioada suspendării, dar și prejudiciile materiale și morale aferente. Quantumul pretențiilor ar putea să sporească esențial costurile controlului, care urmează a fi suportate din bugetul de stat. Precizăm că plățile salariale neachitate se vor obține pentru absența forțată și o muncă nerealizată, constituind cheltuieli nerezonabile.

Precizăm că aceste constatări sunt susținute și de recomandările Băncii Mondiale, expuse în scrisoarea oficială din 28 iulie 2020:

„Suspendarea din funcție în timp ce procesul judiciar de examinare a cazului este în curs pare a fi excesivă. În practică, aceasta ar însemna că subiecții declarării și-ar pierde funcțiile doar în baza unei constatări de către un organ administrativ (ANI), care încă nu este confirmată de instanță. Deși concepută ca măsură temporară, ținând cont de durata examinărilor judiciare, suspendarea echivalează cu încetarea de facto a funcției. Ca atare, acordarea unui organ administrativ a competenței de a efectua demiterea din funcție publică a funcționarilor aleși sau desemnați, a judecătorilor și procurorilor, a conducătorilor agențiilor independente sau a funcționarilor publici de carieră ridică întrebări în privința existenței unui control și echilibru adecvat în scopul limitării abuzurilor potențiale. Controlul judiciar este esențial pentru a asigura că aprecierea de către ANI a unei situații speciale este corectă și că funcționarul/subiectul declarării într-adevăr a încălcat legislația. Doar atunci când este determinat acest fapt putem discuta despre sancțiunea potrivită – pierderea funcției, amenda sau altă sancțiune disciplinară.”

Pornind de la argumentele expuse, considerăm necesar de exclus din proiect toate prevederile ce se referă la instituirea măsurii de suspendare a subiecților declarării, după cum urmează:

- 1) la pct. 1 – excluderea completării cu lit. e¹);
- 2) la pct. 8 – excluderea completării cu lit. i);
- 3) la pct. 11 – la art. 34 de exclus alin. (3), iar la alin. (5) de exclus textul „în vederea dispunerii suspendării din funcție a subiectului declarării pe perioada examinării în instanță a actului de constatare sau, după caz,”;
- 4) la pct. 11 – la art. 35 alin. (2) de exclus propozițiile 2 și 3;
- 5) la pct. 14 – completarea cu alin. (2¹) de exclus, iar la alin. (2²) de exclus textul „în vederea dispunerii suspendării din funcție a subiectului declarării pe perioada examinării în instanță a actului de constatare sau, după caz,”;
- 6) la pct. 15 – modificarea alin. (3) de exclus, iar la alin. (4) de exclus textul „suspendării,”;
- 7) la pct. 16 – completarea cu alin. (4) de exclus, iar la alin. (5) de exclus textul „suspendării,”;
- 8) de exclus articolele III-XXXIV, cu excepția:
 - a) art. XI art. 5 alin. (3¹), (4¹) și (5¹) – care reglementează procedura de ridicare a mandatelor aleșilor locali, în corespundere cu atribuția ANI de la art. 7 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 132/2016;
 - b) art. XIX – prin care se exclude procedura aplicării testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf) din Legea nr. 269/2008 privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf).

3. La pct. 1, în art. 7, completarea alin. (3) cu literele j) și k) urmează a fi exclusă din proiect în lumina obiecțiilor expuse la pct. 2 din aviz. Totodată, este necesar de specificat că instituirea Registrului electronic al persoanelor care au fost suspendate din funcție sau le-au fost încetat mandatul, raporturile de muncă sau de serviciu nu este oportună din considerentul că suspendarea, ca stare de fapt, constituie o acțiune temporară în timp și, implicit, nu creează consecințe juridice pentru persoana supusă controlului. Mai mult ca atât, prevederile art.7 alin.(2) lit. i) din Legea nr.132/2016 în vigoare la moment stabilesc că ANI ține Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau o funcție de demnitate publică. Având în vedere existența deja a unui Registru care conține informații despre persoanele cărora le-au fost încetat mandatul sau funcția, nu este clară necesitatea menținerii Registrului respectiv din punctul de vedere al oportunității. Cât privește instituirea Registrului electronic al bunurilor confiscate, menționăm că, potrivit prevederilor art. 42 alin. (1) din Legea nr. 132/2016, hotărârea judecătorească rămasă definitivă, prin care se constată caracterul nejustificat al averii, se transmite Autorității spre informare și Ministerului Finanțelor spre executare. Având în vedere că acțiunile de confiscare a bunurilor se efectuează mai departe de Ministerul Finanțelor, nu este oportun ținerea Registrului respectiv de către ANI.

4. Cu referire la propunerea de completare a art. 8 alin. (2) prin care efectivul-limită al Autorității să fie stabilit de Parlament la propunerea președintelui Autorității, recomandăm ca propunerea privind efectivul-limită să vină din partea Consiliului de Integritate și nu din partea președintelui Autorității. Având în vedere că Consiliul de Integritate este responsabil de verificarea și supravegherea activității Autorității, de aprobarea strategiei și a planului de activitate al acesteia, de aprobarea rapoartelor anuale de activitate ale Autorității, considerăm că anume Consiliul trebuie să fie cel ce propune efectivul limită al Autorității.

De asemenea, precizăm că,

autorul propune crearea și mentenanța a două registre electronice noi și la pct. 9 (art. 20 alin. (1) lit. e) din proiect) acordarea dreptului inspectorului de integritate de a solicita efectuarea unei expertize sau evaluări din contul bugetului ANI, pentru determinarea valorii de piață a bunurilor supuse verificării în cadrul procesului de control al averii și intereselor personale, deși nota informativă la capitolul „fundamentarea economico-financiară” stipulează că implementarea proiectului nu necesită cheltuieli bugetare suplimentare.

Având în vedere faptul că acțiunile sus-menționate implică cheltuieli din bugetul de stat, acestea urmează a fi detaliate și estimate în nota informativă la proiect.

5. La art. 11 alin. (3), după cuvintele „însoțită de actele doveditoare” propunem completarea articolului cu sintagma „și declarația de avere și interese personale pentru anul fiscal precedent și la data depunerii dosarului”. Propunerea respectivă are drept scop introducerea obligației prezentării și verificării declarației de avere și interese personale pentru candidații care participă la concursul de suplinire a funcțiilor de președinte și vicepreședinte al Autorității. În acest mod, Consiliul de Integritate și publicul va putea lua cunoștință de averea candidatului la funcția respectivă și de alte informații necesare ce pot servi ca un element indispensabil în asigurarea faptului că cea mai integră persoană este desemnat învingător al concursului. Aceeași propunere este valabilă și pentru art. 18 alin. (2¹), în partea ce ține de actele necesare a fi depuse de persoana care candidează la concursul pentru suplinirea funcției de inspector de integritate.

6. La pct. 3, în art. 11, abrogarea integrală a alineatului (3¹) este lacunară, deoarece candidații trebuie să fie informați despre inițierea verificării conform Legii nr. 271/2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice și obligatoriu trebuie să ofere, în scris, consimțământul pentru efectuarea verificării prin semnarea declarației de verificare. Or, art. 9 alin. (1) din Legea nr. 271/2008, prevede următoarele: „(1) Verificarea se efectuează cu consimțământul scris al titularului, candidatului la funcția publică, expus în declarația de verificare, al cărei model este specificat la anexa nr. 1.”

Astfel, în art. 11 alin. (3¹) este necesar de exclus doar prevederile ce se referă la testarea poligraf.

Prin urmare, se propune ca norma de modificare „alineatul (3¹) se abrogă” să fie substituită cu următorul cuprins:

„la alineatul (3¹), textul „și despre testarea conform Legii nr. 269/2008 privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf). Candidații semnează declarația de verificare și își prezintă acordul scris pentru testarea la poligraf” se substituie cu cuvintele „și semnează declarația de verificare”.”

Similar, precizăm că și la pct. 7 din proiect, noua redacție a alin. (2¹) din art. 18 contravine direct cu art. 9 alin. (1) din Legea nr. 271/2008, citat *supra*. Or, după cum s-a menționat, norma respectivă impune oferirea consimțământului scris al candidatului la funcția publică, ce urmează a fi expus prin declarația de verificare. Prin urmare, art. 18 alin. (2¹) din Legea nr. 132/2016 urmează a fi modificat ca și art. 11 alin. (3¹) – prin excluderea doar a prevederilor ce se referă la testarea poligraf – după cum urmează:

„la alineatul (2¹), textul „și despre testarea conform Legii nr. 269/2008 privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf). Candidații semnează declarația de verificare și își prezintă acordul scris pentru testarea la poligraf” se substituie cu cuvintele „și semnează declarația de verificare”.

7. La pct. 3, în art. 11, pentru claritate, modificările la alin. (11) vor fi formulate mai reușit prin expunerea integrală a alineatului, după cum urmează:

„alineatul (11) va avea următorul cuprins: „(11) Rezultatele concursului sunt validate de Consiliul de Integritate în termen de 15 zile de la susținerea interviului în fața Consiliului de Integritate.””

8. La pct. 4, în art. 12, modificările de la alin. (2) se vor revizui prin prisma recomandărilor Băncii Mondiale, expuse în scrisoarea oficială din 28 iulie 2021, reprezentanții societății civile urmând a fi desemnați în continuare prin concurs. În cazul în care se insistă pe majorarea numărului de membri ai Consiliului de Integritate cu 2 persoane, ținând cont și de alte recomandări la acest capitol, propunem examinarea oportunității ca un reprezentant să fie delegat de Președintele țării, iar al doilea să fie exponent al societății civile desemnat conform procedurii prescrise la art.12 alin.(2).

La art. 12 alin. (10), referitor la propunerea ca Consiliul de Integritate să fie asistat de 2 inspectori de integritate, menționăm că, având în vedere atribuțiile Consiliului de Integritate se consideră necesară revizuirea ultimei propoziții. Inspectorii de integritate au drept misiune principală efectuarea controlului averii și a intereselor personale, a respectării regimului juridic al conflictelor de interese, a incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor și nu se subordonează membrilor Consiliului de Integritate. Mai mult decât atât, în condițiile în care, potrivit proiectului, Consiliul de Integritate constată temeiul de eliberare din funcție a inspectorului de integritate prevăzut la art. 24 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 132/2016 (în legătură cu tănuirea unor fapte ce împiedică angajarea în serviciu) și propune președintelui Autorității eliberarea acestuia din funcție,

această situație ar putea influența modul în care inspectorii desemnați să asiste Consiliul de Integritate vor desfășura activitatea pe perioada cât au fost desemnați. O altă dependență dintre inspectorii de integritate și Consiliul de Integritate are în vedere faptul că, în conformitate cu art. 12 alin. (7) lit. j) din Legea nr. 132/2016, Consiliul de Integritate efectuează controlul averilor și al intereselor personale, constată încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor de către președintele și vicepreședintele Autorității, precum și de către inspectorii de integritate. Prin urmare, pentru a nu admite eventuale influențe necorespunzătoare dintre inspectorii de integritate și Consiliul de Integritate, asistarea membrilor organului colegial de către inspectorii de integritate este inoportună.

Propunem completarea art.12 alin.(7) lit. m) cu reglementări privind modul de constatare a contravențiilor și aplicarea sancțiunilor contravenționale față de inspectorii de integritate pentru încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, al conflictelor de interese sau al incompatibilităților. Menționăm că redacția actuală a Legii nr.132/2016 prevede competența Consiliului de Integritate de a constata contravenții ce țin de încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, al conflictelor de interese sau al incompatibilităților doar în privința președintelui și vicepreședintelui Autorității, nefiind specificat un astfel de mecanism pentru inspectorii de integritate. Pentru a corecta lacuna respectivă, art.12 alin.(7) lit. m) urmează a fi completat cu sintagma „inspectorii de integritate” pentru a reglementa procedura de constatarea contravenției și aplicarea sancțiunii contravenționale în privința acestora.

9. La pct. 5, art. 14 alin. (1) lit. g¹) și alin. (3), unificarea practicii inspectorilor de integritate de verificare și control, precum și supravegherea modului în care are loc respectarea de către inspectorii de integritate a acestor practici unificate aprobate de președintele Autorității se va revizui în sensul evitării eventualelor imixțiuni nejustificate și abuzuri grave din partea președintelui/vicepreședintelui ANI în cadrul procedurilor de control efectuate de către inspectorii.

Astfel, inspectorii de integritate dispun de autonomie funcțională și, prin urmare, trebuie să se supună doar prevederilor legale din actele normative relevante ce reglementează procedurile controlului. Realizarea unei eventuale „uniformizări” a practicii inspectorilor poate fi efectuată prin modificarea Metodologiei de efectuare a controlului averii și a intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor. Or, tocmai acest act normativ descrie detaliat modalitatea de realizare a controlului, pe care inspectorii de integritate sunt obligați să o respecte întocmai.

Adițional, conform art. 22 din Legea nr. 132/2016, inspectorii de integritate sunt direct responsabili de calitatea controalelor efectuate și a actelor

întocmite și, drept urmare, nimeni nu poate să le indice modul în care să-și exercite atribuțiile.

Conducătorul Autorității Naționale de Integritate nu intervine în niciun fel în activitatea de control desfășurată de către inspectorii de integritate, or, în caz contrar, o încercare a președintelui Autorității de unificare a practicii inspectorilor de integritate poate fi asimilată cu tentativa de influențare necorespunzătoare a angajaților respectivi. Inspectorii de integritate poartă răspundere absolută pentru controalele efectuate și, drept urmare, nimeni nu trebuie să le indice modul în care să exercite atribuțiile, sub rezerva respectării întocmai a prevederilor legale.

În contextul celor expuse, la pct. 9, la art. 20 alin. (2) lit. a¹) urmează a fi revizuit textul „și să nu emită, fără o motivare convingătoare, acte care se abat de la practica consolidată a inspectorilor de integritate”, iar la art. 20 se va revizui alin. (3¹). La pct. 6, la art. 15 alin. (2) lit. a¹) și lit. a²) normele propuse sunt urmează a fi revizuite întru asigurarea condițiilor preciziei și clarității normelor juridice în partea ce ține de managementul defectuos. Nu este prevăzut mecanismul de verificare a managementului defectuos, or această normă este pasibilă de interpretare neuniformă. De asemenea, este necesar de a crea un echilibru legal, care ar asigura autonomia, lipsa de vulnerabilitate și interdependență a președintelui ANI față de Consiliul de Integritate.

10. La pct. 7, la modificarea propusă la art. 18 alin. (1) lit. e) considerăm că este important ca experiența de lucru în domeniul studiilor deținute să fie recentă, or, dacă o persoană a acumulat 15 ani stagiu de muncă și doar primii 3 ani a activat în domeniul studiilor, fapt ce îi permite să fie eligibil pentru funcția de inspector de integritate, s-ar putea ca pregătirea celui din urmă să nu mai fie în rezonanță cu funcția la care aspiră.

11. La pct. 8, în art. 19 lit. f), includerea cuvintelor „propunerea de” este lacunară. Or, ar reieși că eliberarea din funcție sau încetarea mandatului a subiectului declarării ar fi lăsată la discreția autorității publice responsabile de numire în funcție, fapt ce contravine scopului acestei sancțiuni administrative.

Dacă printr-un act de constatare definitiv în privința subiectului declarării s-a constatat încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor sau limitărilor ori în privința căruia s-a constatat, în totalitate sau în parte, o avere nejustificată – autoritatea publică responsabilă de numire trebuie să fie obligată, la solicitarea ANI, să elibereze din funcție sau să înceteze mandatul subiectului declarării. Or, această sancțiune are caracter administrativ, nu și disciplinar, fiind solicitată și aplicată în temeiul actului de constatare definitiv care a depistat faptul încălcării.

De altfel, această concluzie reiese expres și din redacția art. 34 alin. (4) și (5), 39 alin. (2) și (2²).

Astfel, la art. 19 lit. f), cuvintele „propunerea de” urmează a fi excluse.

Similar, la pct. 11, în art. 35 alin. (1) lit. d), urmează a fi substituite cuvintele „propunerea sancțiunii” cu cuvântul „sancțiunea”, iar la alin. (2) cuvântul „propune” de substituit cu cuvântul „solicita”.

La pct. 8, în art. 19 lit. g), cuvântul „întocmesc” urmează a fi substituit cu cuvântul „emit”. Or, în practica jurisprudențială s-a constatat că judecătorii interpretează sensul semantic al verbului „întocmesc” în mod foarte restrictiv, având în vedere doar elaborarea actului de constatare, nu și semnarea (emiterea) acestuia.

În acest mod, multe acte de constatare emise (semnate) de inspectorii de integritate sunt anulate, motivându-se precum că inspectorii nu ar avea atribuția de emitere a actelor, ci numai „întocmirea” acestora. În interpretarea instanțelor, competența de semnare ar avea doar președintele/vicepreședintele ANI (deși acest fapt contravine scopului și logicii juridice a utilizării verbului „întocmesc”, precum și a prevederilor art. 14 alin. (4) din Legea nr. 132/2016).

Astfel, în tot cuprinsul proiectului de lege, precum și în redacția în vigoare a Legii nr. 132/2016, cuvântul „întocmesc”, la orice formă gramaticală, urmează a fi substituit cu cuvântul „emit”, la forma gramaticală corespunzătoare.

12. Referitor la completarea art. 20 cu lit. e) prin care se atribuie competența inspectorilor de integritate de a efectua sau solicita efectuarea evaluărilor și expertizelor pentru determinarea valorii de piață a bunurilor în procedurile de control, menționăm următoarele.

Nota informativă la proiect precizează că: „Expertizele și evaluările menționate urmează a fi acoperite din contul bugetului ANI. În acest context, bugetul ANI urmează să prevadă un capitol aparte pentru a asigura posibilitatea inspectorului de a dispune efectuarea unor astfel de evaluări/expertize.”

Astfel, pentru solicitarea efectuării evaluării vor fi necesare cheltuieli financiare suplimentare din contul ANI și, implicit, din bugetul de stat. Mai mult ca atât, reiese că această modificare va afecta însăși structura bugetară ANI. În pofida acestui fapt, la compartimentul nr. 5 din nota informativă (Fundamentarea economico-financiară) este specificat că „implementarea prevederilor proiectului dat nu necesită cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat”. Prin urmare, se denotă că nota informativă nu este completată corespunzător.

Atragem atenția că art. 25 alin. (2) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative prevede următoarele: „(2) În cazul unui proiect care prevede reglementări cu impact asupra bugetului și/sau care prevede reorganizări și reforme structurale ori instituționale, în calitate de studiu de cercetare se realizează analiza inițiativei de elaborare a actului normativ, conform metodologiei de analiză *ex ante* aprobate de către Guvern.”

În acest sens, pct. 3 subpct. 2), pct. 5 și 6 din Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 23/2019, prevede următoarele:

„3. Sub incidența prezentei Metodologii cad:
[...]

2) proiectele de acte normative care conțin reglementări cu impact asupra bugetului public național sau a unor componente din cadrul acestuia;

[...]

5. Actul de analiză a impactului însoțește în mod obligatoriu proiectele de acte normative identificate la pct. 3 din prezenta Metodologie pe întreg parcursul circulației lor, până la aprobarea sau adoptarea finală de către autoritatea responsabilă.

6. Dosarul de însoțire al proiectelor de acte normative care cad sub incidența prezentei Metodologii, prezentat autorității cu competență de aprobare sau adoptare conține în mod obligatoriu analiza impactului.”

Prin urmare, se impune în mod obligatoriu elaborarea analizei impactului proiectului, în conformitate cu prevederile Titlului III din Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 23/2019.

În altă ordine de idei, atragem atenția că în Republica Moldova activitatea de evaluare se realizează în conformitate cu Legea nr. 989/2002 cu privire la activitatea de evaluare. Conform art. 5 alin. (3) din această lege, evaluarea obligatorie se efectuează în cazurile stabilite de Legea nr. 989/2002, precum și din inițiativa autorităților administrației publice centrale și locale. Pornind de la faptul că ANI nu este o autoritate a administrației publice centrale sau locale (ci o autoritate publică independentă), considerăm necesar de a include în prezentul proiect un articol nou, prin care să fie completată și Legea nr. 989/2002 cu includerea expresă a temeiului de solicitare pentru efectuarea evaluării de către inspectorii de integritate, după cum urmează:

„Art. ... – La articolul 5 din Legea nr. 989/2002 cu privire la activitatea de evaluare (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 102, art. 773), cu modificările ulterioare, alineatul (4) se completează cu litera l¹) cu următorul cuprins:

„l¹) la solicitarea inspectorului de integritate;”.

La modificarea propusă la art. 20 alin. (2) lit. a¹) se va ține cont că fiecare inspector de integritate poartă răspundere personală pentru controalele efectuate și nu este ținut să își desfășoare activitatea conform practicii altor inspectori de integritate, ci examinează cauza conform circumstanțelor particulare.

13. La pct. 11, se propune menținerea redacției în vigoare a art. 26 din Legea nr. 132/2016, deoarece prin modificarea propusă se creează confuzii cu privire la consecutivitatea și esența acțiunilor de verificare și control.

14. La pct. 11, în art. 29, formularea alin. (2) urmează a fi revizuită, deoarece creează confuzie cu privire la acțiunile pe care le poate întreprinde ANI în cazul sesizărilor/petițiilor ce vădit nu țin de competența sa (dar, de exemplu, de competența procuraturii, organelor fiscale etc.). Or, s-ar putea crea impresia că această prevedere derogă nejustificat de la art. 74 din Codul administrativ, conform căruia, dacă petiția (implicit și sesizarea) ține de competența altei

autorități publice, originalul petiției se expediază autorității publice competente în termen de 5 zile lucrătoare de la data înregistrării petiției, fapt despre care petiționarul este informat.

Cu referire la art. 33 alin. (5) prin care se propune extinderea controlului averii și interese personale asupra altor persoane atunci când există aparența sau suspiciunea rezonabilă că bunurile subiectului declarării sunt înscrise pe numele altor persoane ori atunci când bunurile au fost obținute prin donație, propunem lărgirea spectrului de subiecți asupra cărora să se extindă controlul, și anume, în privința bunurilor care sunt deținute în comodat. În acest fel, controlul averii va fi extins și asupra comodantului. În acest fel, se va permite verificarea averii reale a subiectului declarării și modului/condițiilor în care acesta se folosește de bunurile altei persoane. Astfel, propoziția a doua din art. 33 alin. (5) se va expune în următoarea redacție:

„Dacă subiectul declarării a indicat venituri și bunuri obținute din donații sau deține bunuri în comodat, controlul se va extinde și asupra donatorului și comodantului.”

15. La art. I pct. 11 (art. 33 alin. (12) și art. 35 alin. (4) din proiect), menționăm că potrivit art. 267 alin. (1) din Codul fiscal, decizia Serviciului Fiscal de Stat sau acțiunea funcționarului fiscal poate fi contestată numai de persoana vizată în decizie sau împotriva căreia a fost întreprinsă acțiunea ori de reprezentantul ei.

La fel, referitor la art. 35 alin. (3) din proiect, potrivit căruia inspectorul de integritate, în termen de 5 zile de la emiterea actului de constatare, îl transmite în scris persoanei suspuse controlului, organelor de urmărire penală sau organelor fiscale, considerăm oportună precizarea scopului remiterii actului de constatare către Serviciul Fiscal de Stat și ce acțiuni urmează a fi întreprinse ca urmare a recepționării actului de constatare. Or, art. 35 alin. (1) din proiect nu reglementează drept parte componentă a actului de constatare remiterea acestuia către Serviciul Fiscal de Stat.

Referitor la art. 35, propunem completarea acestuia cu două alineate care să reglementeze condițiile în care actul de constatare devine definitiv, precum și acțiunile Autorității ce urmează a fi întreprinse din momentul rămânerii definitive a acestuia. Așadar, art.35 se propune a fi completat cu următoarele două alineate și se expune în următoarea redacție:

„(5) Actul de constatare devine definitiv la expirarea termenului de contestare menționat în art. 36 alin. (1) sau, dacă este contestat, la devenirea irevocabilă a hotărârii judecătorești.

(6) Dacă actul a rămas definitiv, Autoritatea îl expediază, în termen de 15 zile, organelor competente în vederea executării lui și luării altor măsuri legale care se impun. Conducătorul organizației publice este obligat să informeze Autoritatea despre măsurile întreprinse în termen de o lună.”

Totodată, propunem expunerea art. 36 într-o nouă redacție, astfel încât actele de constatare să fie contestate la Curtea de Apel ca instanță de fond, iar

recursul împotriva hotărârii Curții de Apel să fie depus la Curtea Supremă de Justiție. Introducerea unui dublu grad de jurisdicție va simplifica procedura de examinare a actelor de constatare și de intrarea acestora în forță executorie, totodată asigurând justițiabilul cu un mecanism de contestare pentru apărarea drepturilor sale. Așadar, propunem redarea art. 36 în următoarea redacție:

„Articolul 36. Contestarea actului de constatare

(1) Actele de constatare menționate la art. 34 alin. (1) și (2) pot fi contestate la Curtea de Apel Chișinău în termen de o lună de la emitere de către persoana supusă controlului, autorul sesizării sau persoanele menționate la art. 33 alin. (4) și (5) afectate nemijlocit prin act.

(2) Dacă admite recursul împotriva hotărârii Curții de Apel Chișinău, Curtea Supremă de Justiție nu poate trimite cauza la judecare.”

16. La pct. 13, constatăm că art. 38 alin. (3) derogă nejustificat de la art. 36 alin. (1), conform căruia actele de constatare menționate la art. 34 alin. (1) și (2) pot fi contestate în instanța de judecată de contencios administrativ de la sediul Autorității, în termen de 30 de zile de la data recepționării.

Astfel, în vederea asigurării unor garanții efective de realizare a dreptului la un recurs efectiv, modalitatea de contestare a tuturor actelor de constatare urmează a fi unificată prin reglementarea curgerii termenului de 30 de zile de la data recepționării actului de contestare. Or, curgerea termenului de la publicarea actului pe pagina web oficială este abuzivă, fiindcă persoana va fi nevoită să urmărească constant pagina web pentru a-și putea realiza dreptul său la contestare.

17. Art. 42 alin. (1) și (2) din Legea nr. 132/2016 stabilește că „(1) Hotărârea judecătorească rămasă definitivă, prin care se constată caracterul nejustificat al averii, se transmite Autorității Naționale de Integritate spre informare și Ministerului Finanțelor spre executare.

(2) În cazul în care se dispune confiscarea valorii averii nejustificate, a unei părți din avere sau a unor bunuri determinate, acestea vor fi valorificate prin vânzare la licitație, în conformitate cu procedura stabilită de Guvern sau, după caz, vor fi transmise în proprietatea statului.”

Potrivit Regulamentului cu privire la modul de evidență, evaluare și vânzare a bunurilor confiscate, fără stăpân, sechestrate ușor alterabile sau cu termen de păstrare limitat, a corpurilor delictive, a bunurilor trecute în posesia statului cu drept de succesiune și a comorilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 972/2001, vânzarea bunurilor confiscate intră în competența Serviciului Fiscal de Stat.

Astfel, se propune ca la art. 42 alin. (1) din Legea nr. 132/2016 cuvintele „Ministerului Finanțelor” să fie substituite cu cuvintele „Serviciului Fiscal de Stat”.

La Art. II (modificări la Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale):

18. Atragem atenție asupra neconcordanței prevederilor art. II, pct. 1 și pct. 9 al notei informative în partea ce ține de valoarea serviciilor procurate, care urmează a fi declarate (6 salarii medii lunare pe economie conform proiectului de lege și 4 salarii conform notei informative).

La art. 4 alin.(1) lit. b) sintagma „deținute în proprietate cu drept de uzufruct, de uz, de abitație, de suprafață” urmează a fi substituită cu sintagma „deținute în proprietate sau cu drept de uzufruct, de uz, de abitație, de suprafață”. Menționăm că redacția actuală a normei prevăzute la art.4 alin.(1) lit. b) creează confuzie referitor la ce drept sau contract trebuie să aibă subiectul declarării pentru a fi obligat să declare bunul. Or, așa cum prevede norma actuală, persoana trebuie să declare bunul atunci când acesta îl deține în proprietate în baza unui drept de uzufruct, de uz, de abitație sau de suprafață, ceea ce prezintă o absurditate juridică. Menționăm că sintagma „deținute în proprietate cu drept de uzufruct, de uz” este confuză și vine în contradicție cu normele Codului civil. Or, dreptul de uz, de uzufruct, de abitație sunt drepturi reale asupra bunurilor altuia, în virtutea căruia persoana poate poseda și folosi bunul. Aceasta însă nu constituie un drept de proprietate. Pentru a rectifica eroarea respectivă și a aduce claritate normei, este necesar de specificat că subiectul declarării va declara bunurile asupra cărora acesta are: drept de proprietate; drept de uz; drept de uzufruct; drept de abitație; drept de suprafață; sau aflate în posesia acestora în baza unor contracte translativ de proprietate. De asemenea, urmează a se preciza că obligația declarării bunului survine și atunci când nu sunt încheiate contracte în formă scrisă (de exemplu, contract de comodat).

19. La pct. 2, ce ține de completarea cu alin. (1¹), precum și la pct. 6, ce ține de modificarea anexelor, solicităm să fie reexaminată oportunitatea obligării funcționarilor publici de a declara valoarea de piață a bunurilor imobile și mobile la ziua dobândirii.

A priori, valoarea de piață a bunurilor nu poate fi folosită la determinarea diferențelor substanțiale, deoarece pentru calcularea discrepanțelor între venit și avere pot fi luate în calcul doar, în exclusivitate, sumele nemijlocit tranzacționate pentru achiziționarea bunurilor (*i.e.* valoarea contractuală a tranzacțiilor convenite între părți).

Valoarea de piață are un caracter izolat, care deloc nu denotă operațiunile financiare efectiv realizate de subiecții declarării (scopul primordial al controlului de avere).

Nu este clar care ar fi sensul și necesitatea unei astfel de prevederi, odată ce aceasta nu va fi niciodată utilizată efectiv în procedurile de control al averilor.

Atragem atenția că această opinie este împărtășită și de partenerii internaționali ai Republicii Moldova. Astfel, Banca Mondială în scrisoarea oficială din 28 iulie 2020 a subliniat următoarele obiecții și recomandări în privința declarării valorii de piață a bunurilor:

„Cerința de a indica valoarea reală de piață drept secțiune obligatorie pare excesivă. Subiectul declarării ar trebui să indice prețul real de achiziție, chiar dacă acesta a fost diferit de prețul indicat în documentul care certifică originea. Prețul de piață (evaluare) ar putea fi solicitat doar dacă subiectul declarării îl cunoaște sau ar trebui să-l cunoască (de exemplu, dacă subiectul declarării sau altă entitate, cum ar fi banca, a efectuat estimarea bunului).

În scopuri de verificare, nu este necesar de cerut valoarea reală de piață, care se poate schimba frecvent. De asemenea, subiectul declarării nu este expert în evaluare și poate face o greșală în calcularea prețului real de piață al bunurilor similare. Ținând cont de amenințarea cu sancțiuni penale pentru informații false, această obligație este disproporționată.”

La fel, experții Consiliului Europei în documentul tehnic *Analiza cadrului legislativ, procedurilor interne, organizării și eficacității Autorității Naționale de Integritate din Republica Moldova*, elaborat în 2021 în cadrul proiectului „Acțiune împotriva Corupției în Republica Moldova”, au venit cu următoarele constatări și recomandări:

„În practica internațională este relativ rar să se solicite declararea valorilor de piață. La prima vedere, declararea valorilor de piață poate părea atractivă, deoarece acestea reflectă averea reală a declaranților, iar declararea valorilor de piață ale activelor achiziționate ar preveni aparent situațiile în care anumiți funcționari publici continuă în mod ciudat să achiziționeze bunuri valoroase la prețuri incredibil de mici.

Cu toate acestea, există și dezavantaje. Pentru declaranți ar fi dificil să furnizeze valori de piață, deoarece aceste valori pot fi volatile și sunt oarecum subiective. Un declarant de bună-credință ar trebui fie să ceară și să plătească pentru evaluarea bunului, fie să își asume riscul de a declara o estimare subiectivă, cu teamă că ar putea prezenta date false. În plus, în esență, valoarea reală a tranzacției, mai degrabă decât o valoare de piață abstractă, este relevantă pentru a evalua dacă o persoană avea mijloacele necesare pentru a achiziționa bunul.

În general, ar fi mai eficient ca ANI să elaboreze metodologii și practici de determinare a valorilor diferitor tipuri de avere. Pentru avere precum bunurile imobiliare și vehiculele, ar trebui să fie posibil să se identifice valori de referință de pe piață. În loc să oblige în mod direct subiecții declarării să declare valorile de piață, Republica Moldova ar putea opta pentru un mecanism juridic care să oblige declaranții să justifice cu dovezi fundamentate de ce un bun valora într-adevăr, la momentul achiziției, mai puțin decât valoarea de piață estimată (de exemplu, pentru că a fost deteriorat). În cazul în care nu se prezintă o astfel de justificare, se va întocmi un act de constatare a averii nejustificate.¹”

¹ Dr. Valts Kalniņš, Jure Škrbec, Ph.D., CFE, *Analiza cadrului legislativ, procedurilor interne, organizării și eficacității Autorității Naționale de Integritate din Republica Moldova*, 2021, p. 32
<https://rm.coe.int/eccd-aac-mld-tp4-effectiveness-of-nia-ro-/1680a36415>

De asemenea, menționăm că la redacția art. 4 alin. (1¹) nu este justificată completarea cu obligativitatea declarării bunurilor conform valorii de piață, pe propria răspundere pentru discrepanțele de evaluare.

Totodată, nu este clar raționamentul normelor vizate în contextul în care prin același proiect se completează art. 20 alin. (1) cu lit. e) din Legea nr. 132/2016, care stabilește dreptul inspectorului de integritate să efectueze sau să solicite efectuarea evaluărilor și expertizelor pentru determinarea valorii de piață a bunurilor în procedurile de control.

Cu alte cuvinte, stabilirea valorii de piață a bunurilor mobile/imobile, în special care au fost dobândite cu mulți ani în urmă, necesită efectuarea unei expertize și evaluări profesionale. În acest sens, considerăm că stabilirea răspunderii pe seama subiectului declarării, care nu are cunoștințele necesare efectuării unei analize de piață a valorii bunurilor, este nejustificată. Mai mult ca atât, cuantumul discrepanței între valoarea de piață și valoarea declarată urmează a fi majorat, întrucât limita de 10 salarii medii pe economie la modul practic va fi depășit cu ușurință și fără intenție de către subiecții declarării, care au dobândit bunuri ce au suferit modificări substanțiale de îmbunătățire. În acest context, atestăm lipsa argumentării impunerii subiectului declarării, care nu este nici evaluator profesionist, nici expert în domeniu, pentru a-și evalua averea dobândită cu mulți ani în urmă sau prin moștenire, donație etc., prin compararea valorii de piață a bunurilor similar în natură, calitate, vechime sau prin compararea altor indicii asemănătoare.

Ca alternativă, în loc de valoarea de piață, subiectul declarării ar putea menționa prețul real al bunului.

20. În eventualitatea modificărilor atribuțiilor ANI din art. 7 alin. (1) din Legea nr. 132/2016 (completarea cu lit. e¹) și e²), urmează a fi operate modificările corespunzătoare și la art. 7¹ alin. (8) din Legea nr. 133/2016, or în cazul subiecților declarării, a căror identitate și calitate constituie secret de stat în condițiile Legii nr. 245/2008 cu privire la secretul de stat, din cadrul Serviciului de Informații și Securitate, Centrul Național Anticorupție și Ministerul Afacerilor Interne, atribuțiile de control al e declarațiilor sunt delegate comisiei special desemnate în acest sens de către conducătorul organizației publice.

21. La Art. XV din proiect se propune instituirea procedurii de suspendare din funcție a ofițerului de informații și securitate. Această procedură este una inovativă și neadaptată la prevederile legii speciale (Legea nr. 170/2007 privind statutul ofițerului de informații și securitate). Astfel, conform art. 4 alin. (3) din Legea nr. 170/2007, ofițerul de informații are un statut special, conferit de prezenta lege. Acțiunea legilor care reglementează statutul funcționarului public se extinde asupra ofițerului de informații doar în partea nereglementată de prezenta lege. În acest sens, instituția suspendării din funcție a ofițerului de informații nu există, aceasta fiind transpusă în legea specială prin trecerea la dispoziție (art. 27 din Legea nr. 170/2007).

În sine, trecerea la dispoziție reprezintă acțiunile îndreptate spre soluționarea problemelor ce țin de incidentele legale ce împiedică exercitarea temporară de către ofițerul de informații a serviciului special. Totodată, instituția trecerii la dispoziție este una specifică, pentru că oferă un statut special persoanei care exercită serviciul special, or acesteia i se menține calitatea de ofițer. În ipoteza suspendării din funcție, gestionarea resurselor umane în cadrul SIS ar deveni dificilă și viciată juridic.

Din raționamentele expuse, în cazul adoptării proiectului se propune la Art. XV următorul cuprins:

„Art. 27 alin. (1) din Legea nr. 170/2007 privind statutul ofițerului de informații și securitate (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 171-174, art. 667) se completează cu litera c¹) cu următorul cuprins:

c¹) a emiterii în privința sa a actului de constatare care prevede propunerea de eliberare din serviciu, în condițiile legii, până la soluționarea definitivă în instanța de judecată a cauzei în care se examinează legalitatea actului de constatare. În cazul anulării actului de constatare care a servit temei pentru trecerea la dispoziție, ofițerul de informații este restabilit în funcția precedentă sau într-o funcție egală și este repus în drepturi.”

Suplimentar la cele menționate notăm că proiectul de lege nr. 169 din 04.08.2021 a fost analizat/expertizat de către mai mulți parteneri de dezvoltare ai Republicii Moldova, inclusiv Delegația UE în Moldova, Banca Mondială etc., care au prezentat în scris punctele lor de vedere. Deoarece punctele de vedere respective conțin mai multe propuneri relevante și pertinente, considerăm necesar ca acestea să fie examinate pe platforma comisiei parlamentare de profil. Totodată, reiterăm că Guvernul, prin Ministerul Justiției, este dispus să participe în procesul de definitivare și pregătire a proiectului legii pentru adoptare de către Parlament în lectura a doua.



ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 196

от 22 сентября 2021 г.

Кишинэу

**Об утверждении Заключения по проекту закона
о внесении изменений в некоторые нормативные акты**

Правительство ПОСТАНОВЛЯЕТ:

Утвердить и представить Парламенту Заключение по проекту закона о внесении изменений в некоторые нормативные акты.

Премьер-министр

НАТАЛЬЯ ГАВРИЛИЦА

Контрасигнует:

Министр юстиции

Серджиу Литвиненко