

10 Aprilie 2007, nr. 197

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la conflictul de interese

(înregistrat în Parlament cu numărul 1050 din 19 Martie 2007)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii cu privire la conflictul de interese.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este nu este determinată, ceea ce nu corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001. Categoria actului legislativ nu este determinată expres în clauza de adoptare, prevederile corespunzătoare (art.27) ale Legii nr.780/2001 privind actele legislative fiind, astfel, ignorate. Pornind de la situația că se referă la persoane ce dețin funcții publice al căror statut este determinat de legi organice și chiar în Constituție, precum și ținînd cont de faptul că respectivele statute sînt parțial amendate prin reglementarea propusă (se introduc noi obligații, proceduri suplimentare etc.), considerăm că trebuie indicată expres categoria de lege organică, legiuitorul făcînd apel și la prevederile art. 72 alin. (3), lit. (r) din Constituție.
- 3. Scopul promovării proiectului.** În conformitate cu prevederile art.1, este: "Reglementarea incompatibilităților și restricțiilor impuse persoanelor care exercită funcții publice și alte funcții prevăzute de proiectul legii în cauză, soluționarea conflictelor de interese, precum și modul de prezentare a declarațiilor cu privire la conflictele de interese de către persoanele care exercită o funcție publică".

Considerăm, însă, că reglementările și mecanismul propus pentru implementarea legii nu vor contribui la realizarea pleneră a scopului trasat, cauzele acestora fiind: caracterul prea general al legii, lipsa unor prevederi concretizate și detaliate referitoare la proceduri și conținutul declarațiilor de interese, verificarea și publicitatea pleneră a acestor declarații etc.

Fundamentarea proiectului

- 4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei nu este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul nu respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

- 5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă**

- 6. Suficiența argumentării.** Proiectul actului legislativ nu este definitiv, deoarece stabilește doar principiile de bază de care trebuie să se conducă un funcționar public în procesul îndeplinirii funcțiilor și obligațiilor sale de serviciu pentru soluționarea conflictului de interese. Totodată, se încearcă timid

reglementarea modului de soluționare a conflictelor de interese, însă în realitate, nu se stabilește cu claritate care este procedura propriu-zisă de evitare și soluționare a fenomenului în cauză, ceea ce contravine scopului proiectului actului legislativ. Un exemplu elocvent ar fi prevederile art. 18, art. 19 și art. 21 în care se menționează despre o "Comisie principală de etică". În tot proiectul actului expertizat, cu excepția prevederilor art. 23 alin. (2) în care se menționează că regulamentul de activitate și componența Comisiei principale de etică se aprobă de Parlament, nu există norme care ar stabili ce reprezintă această Comisie, care este statutul acesteia și cui se va subordona, care va fi componența acesteia, cine poate fi membru și cum sînt aleși membrii Comisiei etc. Importanța domeniului abordat, necesitatea asigurării imparțialității depline, fără implicare politică, a activității organului competent să acumuleze și analizeze declarațiile de interese impun stabilirea procedurii detaliate despre procedura de soluționare a conflictului de interese (statutul organului competent, supravegherea activității acestuia (publică și instituțională), reglementări detaliate despre atribuțiile și drepturile organului de control, răspunderea pentru ne reprezentarea informațiilor, pentru datele eronate, pentru abuzurile comise de funcționarii organului de control etc.).

O problemă de concept a proiectului este faptul că acesta nu oferă noțiunea de "interes personal" în raport cu noțiunea de "interes public". Or, obiectivul major al legii este de a soluționa conflictul dintre aceste două interese.

O abordare conceptuală și principială necesită noțiunea de "rudenie". În opinia noastră, aceasta ar trebui abordată într-un sens extins, cu eventuală acoperire și a rudeniei prin alianță religioasă (cumătru, nănaș, fin etc.), care persistă în societatea noastră. Practica legislativă a Moldovei, dar și a altor state nu cunoaște asemenea reglementări distincte, dar prevenirea și combaterea corupției impune și metode netradiționale, fapt pentru care noile abordări își pot găsi utilitatea (simpla existență a alianței religioase nu constituie o încălcare, dar relațiile trebuie să fie publice).

Menționăm că proiectul contravine prevederilor art. 22 alin. (2), lit. a) ale Legii nr.780/2001, potrivit cărora, expertiza juridică este obligatorie pentru toate proiectele de acte legislative, avînd menirea de a contribui la asigurarea concordanței proiectului cu normele Constituției, cu practica jurisdicției constituționale și cu prevederile tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, precum și la coordonarea lui cu legislația în vigoare și cu legislația comunitară.

Putem constata că prezentul proiect nu este în concordanță cu prevederile Legii serviciului public nr. 443 din 04.05.1995, deoarece ultima definește altfel noțiunea de serviciu public (totalitatea autorităților publice și activitatea persoanelor ce ocupă posturi în aparatul acestor organe, îndreptată spre realizarea împuternicirilor acestor autorități). În proiectul expertizat se utilizează doar noțiunea de autoritate publică, ceea ce îngustează sfera de aplicare a legii. De exemplu, potrivit prevederilor art. 3 "Persoanele asupra cărora se răsfrînge legea" se menționează că prevederile prezentei legi se răsfrîng asupra persoanelor care exercită o funcție publică în cadrul autorităților publice, precum și asupra persoanelor enumerate în alin. (2), însă din lista respectivă a fost omis secretarul consiliului sătesc, municipal, orășenesc. Astfel, în privința secretarului această lege nu se va aplica. Astfel de neconcordanțe și lacune de drept se întîlnesc în tot cuprinsul proiectului Legii cu privire la conflictul de interese.

Proiectul nu corespunde întru totul cerințelor tehnicii legislative, în special celor referitoare la efectuarea investigațiilor științifice, care să determine consecințele politice, sociale, economice, financiare, juridice etc., ale reglementărilor propuse. Fundamentarea proiectului de act legislativ nu a fost efectuată în conformitate cu articolul 20 al Legii nr. 780/2001, iar lipsa notei informative publice nu permite estimarea situației existente în domeniu. Proiectul nu este însoțit de o fundamentare economico-financiară privind realizarea noilor reglementări, impactul aplicării acestora.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Asemenea referințe nu se conțin în textul proiectului, iar analiza comparată a acestuia cu standardele europene în materie, evidențiază un șir de curențe, suplimentare celor evidențiate în punctele precedente ale raportului de expertiză. Astfel, considerăm că la definitivarea proiectului urmează să se țină cont de următoarele acte internaționale și regionale relevante:

- Codul model de conduită pentru agenții publici, anexa la Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei (Rec.(2000) 10);
- Codul internațional de conduită a funcționarilor publici, anexa la Rezoluția ONU A/RES/51/59 din 12.12.1996 privind lupta cu corupția;
- Ghidul OECD pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică; etc.

Vom menționa că noțiunile definite la articolul 2 din proiect nu respectă întocmai terminologia și formulările utilizate în documentele internaționale menționate, fapt care provoacă anumite confuzii. În această ordine

de idei, considerăm oportună reformularea definiției noțiunii "conflict de interese" din proiect, în vederea ajustării acesteia la noțiunea utilizată în Recomandarea Comitetului de Miniștri, care, în opinia noastră, are un conținut mai accesibil.

8. Fundamentarea economico-financiară. În lipsa notei informative, este dificil de a determina faptul dacă în procesul de promovare a proiectului s-a făcut o fundamentare financiar-economică a proiectului. 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.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. 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.

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

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului actului normativ expertizat contravine prevederilor Legii serviciului public nr. 443 din 04.05.1995, deoarece ultima definește altfel noțiunea de serviciu public, Legii nr.780/2001 fiindcă nu a fost efectuată expertiza juridică, fundamentarea proiectului etc.

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

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice însă ele nu sunt clar definite. Astfel, în tot proiectul actului expertizat, cu excepția prevederilor art. 23 alin. (2) în care se menționează că regulamentul de activitate și componența Comisiei principale de etică se aprobă de Parlament, nu există norme care ar stabili ce reprezintă această Comisie, care este statutul acesteia și cui se va subordona, care va fi componența acesteia, cine poate fi membru și cum sînt aleși membrii Comisiei etc.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.2	Noțiunea dată "persoanei apropiate"	Enumerarea persoanelor ce sînt considerate apropiate funcționarului nu este exhaustivă. La momentul de față, în societatea noastră relație de rudenie bazată pe alianță religioasă (cumătri, nănași, fini) este adeseori mai puternică și mai pronunțată, decît relațiile de rudenie prin sînge sau adopție. Neîncluderea categoriilor respective în noțiunea de persoane apropiate ar constitui o lacună de drept, permițînd funcționarului public să săvîrșească acte de corupție prin favorizarea și promovarea intereselor respectivelor persoane apropiate.	Coruptibilitate Lacune de drept	A include în categoria "persoanelor apropiate" și cele devenite astfel prin alianță religioasă.
2	Art.5 alin. (3), lit. a)	"să utilizeze sau să admită utilizarea informației de serviciu sau oricărei alte	Nu se menționează expres care este legislația ce stabilește modul de utilizare a informației pe care o deține funcționarul public. Noțiunea orice	Coruptibilitate Norme de trimitere Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	A determina actele normative ce reglementează informația vizată și

		informații legate de activitatea sa în alt mod decât cel prevăzut de legislație"	altă informație este prea generală, poate favoriza admite influențe administrative și politice ilegale asupra funcționarilor. Nespecificarea legislației care stabilește modul de utilizare a informației permite funcționarului să aleagă aplicarea actelor normative favorabile sie.		utilizarea ei.
3	Art.6 alin. (3) și (4)	"(3) Persoana care exercită o funcție publică este obligată să declare apartenența sa la anumite partide sau organizații". "(4) Autoritățile publice trebuie să asigure consecvență și un grad înalt de transparență în procesul de soluționare a situațiilor de conflict de interese".	Nu se stabilește cui trebuie să se declare apartenența la anumite partide sau organizații, care este termenul de depunere a unei astfel de declarații și când trebuie depusă această declarație (la momentul angajării sau de fiecare dată când persoana își schimbă apartenența politică, care sunt consecințele nedeclarării unei astfel de situații. Noțiunea "organizații" este una vagă, permite interpretări extinse. La alineatul 4 nu sunt definite măsurile de asigurare a consecvenței și transparenței.	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	A detalia prevederile despre apartenență la anumite entități. A introduce reglementări detaliate despre asigurarea transparenței.
4	Art.9 alin. (4)	Dacă în urma controlului asupra legalității ... s-a constatat că funcționarul public în cauză a obținut beneficii materiale, conducătorul autorității publice se adresează în instanța de judecată competentă și sesizează organele de urmărire penală.	Nu este clară noțiunea " controlul asupra legalității", cine trebuie să efectueze acest control. Nu este clar în care instanță de judecată conducătorul trebuie să se adreseze și în baza căruia temei (conducătorul poate sancționa persoana subordonată, dar o deferă justiției procurorul). Afară de aceasta, conducătorul poate anula actul emis ilegal de către subalternul său. Prevederile art. 9 alin. (4) contravin prevederilor art. 8 alin.(4), care stabilește că actele administrative în care persistau conflicte de interese sînt lovite de nulitate absolută. Articolul în cauză nu prevede care este răspunderea conducătorului autorității publice pentru omisiunea sesizării instanțelor corespunzătoare.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)	A corela prevederile art. 8 și art. 9 din proiect. A reglementa expres procedura de contestare a actelor emise ilegal.
5	Art.22	Informația care se conține în declarațiile privind interesele personale are caracter public.	Nu este stabilită forma publicității, publicarea ei în mass-media și pe resursele web ale autorităților.	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice	A specifica expres publicarea declarațiilor pe resursele web ale autorităților, procedura de obținere a copiilor declarațiilor de către orice subiect. A se elabora și anexa la lege modelul declarației de interese.

Concluzii

Opinăm că în redacția propusă, proiectul Legii cu privire la conflictul de interese nu trebuie adoptat de Parlament, pînă nu vor fi îndeplinite prevederile art. 19, art. 20 și art. 22 din Legea privind actele legislative 780/2001 și nu se vor elimina toate normele ce pot favoriza comiterea de acte de corupție.

Proiectul necesită completări esențiale, pentru a-l transforma dintr-un act general și declarativ, într-un act cu norme și proceduri speciale, detaliate, care să contribuie la evidențierea, evitarea și soluționarea conflictelor de interese, să stabilească răspunderea funcționarului pentru încălcarea prevederilor legii, competențele și răspunderea organelor ce vor desfășura acțiunile de control privind respectarea prevederilor legii.

