

04 Decembrie 2009, nr. 413

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la Comisia Principală de etică, structura și modul de funcționare a acesteia

La solicitarea Ministerului Justiției

Evaluarea generală

1. Transparența decizională La data de 12.11.2009 Ministerul Justiției, prin scrisoarea nr.03/7051, a transmis către CAPC solicitarea de a prezenta opinia asupra proiectului de lege supus expertizei, în acest fel demarând un proces de consultare a părților interesate, în corespundere cu prevederile art.11 al Legii 239/13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. Pe de altă parte, contrar dispozițiilor art.9 al aceleiași legi, Ministerul Justiției nu a plasat un anunț referitor la inițierea elaborării deciziei, ce ar conține, în mod obligatoriu: argumentarea necesității de a adopta decizia; termenul-limită, locul și modalitatea în care cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate pot avea acces la proiectul de decizie și pot prezenta sau expedia recomandări și datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor.

2. Scopul promovării proiectului. Potrivit autorilor Notei informative, elaborarea proiectului a fost necesară "pentru crearea unui control asupra respectării Legii cu privire la conflictul de interese, precum și unui mecanism de examinare a declarațiilor de interese a funcționarilor publici, de tratare și soluționare a conflictelor de interese apărute".

Fundamentarea proiectului

3. Suficiența argumentării. Argumentarea conținută în nota informativă este serioasă, însă insuficientă și parțial valabilă. Spre exemplu, proiectul prevede un termen de 15 zile pentru efectuarea controlului declarațiilor de interese personale (p.17, Anexa 1), pe când nota informativă, justificând componența numerică a personalului Comisiei Principale de Etică, responsabil de efectuarea controlului acestor declarații, face referință la numărul de zile lucrătoare dintr-un an (261 de zile).

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. Proiectul și nota informativă nu conțin asemenea referințe.

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.

Cît privește fundamentarea economico-financiară a proiectului, nota informativă menționează următoarele: "...se poate preciza că cheltuielile financiare pentru activitatea Comisiei Principale de Etică, precum și pentru salarizarea personalului acesteia, va costa pe anul 2010 nu mai puțin de 2337, 1 mii lei. Acest calcul a fost realizat în comparație cu costurile care au fost necesare pentru crearea Departamentului de

administrare judecătorească din subordinea Ministerului Justiției".

Ce au vrut să spună autorii notei informative utilizând sintagma "nu mai puțin de..."? Fără a pune la dubiu justificarea fondurilor necesare pentru a înființa Comisia Principală de Etică, nu este totuși clar de ce ca termen de comparație cât privește justificarea economico-financiară a proiectului a fost luat Departamentul de administrare judecătorească din subordinea Ministerului Justiției:

* deoarece în cadrul acestuia este angajat un număr comparabil de unități de personal, remunerate la un nivel comparabil cu cel care se propune pentru personalul Comisiei Principale de Etică?

* deoarece necesitățile de sediu sînt comparabile pentru aceste două instituții, avîndu-se în vedere necesitățile imense de stocare a declarațiilor de interese personale, care, potrivit autorilor notei informative, se ridică la cifra de 22.000 anual?

* deoarece suma indicată, de 2337,1 mii lei, este suma suficientă pentru activitatea timp de 10 luni a Departamentului de administrare judecătorească sau este suma necesară pentru funcționarea timp de un an al acestui Departament, care ar trebui să fie suficientă pentru activitatea timp de 10 luni a Comisiei Principale de Etică? Proiectul prevede că Guvernul va deschide finanțarea Comisiei Principale de Etică de la 1 martie 2010.

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. 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.

8. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

9. 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.

10. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul prevede înființarea unei noi autorități publice, Comisia Principală de Etică, reglementîndu-i atribuțiile și activitatea acesteia. Principalele obiecții referitoare la reglementarea atribuțiilor acestui organ se referă la atribuția de efectuare a controlului declarațiilor de interese personale, deoarece termenul prevăzut pentru efectuarea controlului nu este suficient pentru îndeplinirea calitativă a atribuției date. Practic, autorii proiectului repetă una dintre aceleași greșeli care, pe parcursul ultimilor 7 ani, a determinat ineficiența comisiilor de control al declarațiilor de venituri și proprietăți, stabilind același termen pentru efectuarea controlului declarațiilor - 15 zile. Mai mult decît atît, volumul de lucru de efectuare a controlului declarațiilor al Comisiei Principale de Etică este de cîteva sute de ori mai mare decît volumul oricăror comisii de control al declarațiilor de venituri și proprietăți, fiind, potrivit autorilor notei informative, de 22.000 de mii de declarații anual. În consecință, persoanele în privința cărora Comisia Principală de Etică va constata că s-au aflat în conflict de interese la luarea deciziilor, dacă această constatare s-ar face după termenul de 15 zile prevăzut pentru controlul declarațiilor de interese personale și ar rezulta din conținutul declarației depuse în termen, ar putea contesta în contencios administrativ decizia Comisiei Principale de Etică, pe motiv că declarația sa de interese personale a fost supusă verificării corectitudinii completării și prezentării informațiilor și datelor expuse în volum deplin și a exactității acestora. Prin urmare, considerăm că termenul de 15 zile poate fi stabilit doar pentru verificarea depunerii declarațiilor și completării în volum deplin și corespunzător a declarațiilor, iar controlul veridicității, deplinătății și exactității informațiilor cuprinse în declarații - ar trebui să se facă pe tot parcursul anului.

Considerăm că pe lîngă termenul nerealist de efectuare a controlului declarațiilor de interese personale, o altă problemă o constituie transparența declarațiilor de interese personale. Publicarea versiunii scanate a

tutror declarațiilor pe site-ul Comisiei Principale de Etică sau pe site-urile fiecărei autorități publice ar permite atât un control eficient al conținutului declarațiilor din partea Comisiei, cât și prevenirea luării deciziilor de către autorități și funcționari a deciziilor în situație de conflict de interese.

Astfel, avînd în vedere că persoanele în privința cărora s-au luat decizii în situație de conflict de interes sînt cele mai interesate să depisteze și să sesizeze despre existența conflictului de interese, ar fi mai logic ca acestea să poată avea un acces facilitat la declarațiile de interese personale ale funcționarilor publici și nu să aștepte termenele prevăzute de legislația cu privire la petiționare sau cu privire la accesul la informații, deoarece, între timp, actul administrativ emis în conflict de interese își produce efectele, care ulterior ar putea fi anulate.

Pe de altă parte, funcționarii publici, fiind conștienți de faptul că declarațiile lor de interese personale sînt plasate pe internet și orice persoană interesată le poate accesa, ar fi mai motivați să evite situațiile de conflict de interese, abținîndu-se de a participa la luarea deciziei respective.

În cele din urmă, opinăm că argumentul potrivit căruia Legea 16-XVI din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese prevede deja că aceste declarații se eliberează la solicitare și, prin urmare, plasarea lor pe Internet nu este posibilă în temeiul legii-cadru la fel nu este valabil. Legea-cadru prevede că "Informațiile cuprinse în declarațiile de interese personale au caracter public și pot fi eliberate la solicitare.", ceea ce înseamnă că nu se va încălca în nici un fel caracterul public al declarațiilor, iar eliberarea lor la solicitare oricum are sens pentru persoanele care nu au acces la internet.

11. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Anexa 1, p.2	Comisia are drept obiectiv implementarea politicii cu privire la conflictul de interese și acționează potrivit principiului independenței.	P.4 al Anexei 1 prevede că "Comisia exercită următoarele funcții, cu respectarea principiilor legalității, imparțialității, independenței, celerității, dreptului la apărare și bunei administrări". Nu este clar dacă în activitatea sa Comisia este ținută doar de principiul independenței sau totuși și de celelalte principii prevăzute în p.4.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	A se expune p.2 în următoarea formulă: "Comisia are drept obiectiv implementarea politicii cu privire la conflictul de interese și acționează potrivit principiilor legalității, imparțialității, independenței, celerității, dreptului la apărare și bunei administrări.", iar la p.4 se poate face trimitere la "respectarea principiilor prevăzute în p.2".
2	Anexa 1, p.7	Poate fi numit în calitate de membru al Comisiei persoana care îndeplinește cumulativ următoarele condiții: a) deține <u>exclusiv cetățenia Republicii Moldova</u> ; ...	Deținerea exclusivă a cetățeniei Republicii Moldova de către funcționarii publici a fost în repetate rînduri supusă criticilor, existînd chiar și o hotărîre CEDO în acest sens.	Coruptibilitate Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului	Excluderea cuvîntului "exclusiv" din p.7, lit.a).
3	Anexa 1, p.8	Membrii Comisiei pot fi revocați anticipat de către Parlament, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului și a fracțiunilor parlamentare, în cazul în care, aceștia <u>își îndeplinesc insuficient atribuțiile și obligațiunile de serviciu</u> , au încălcat	Formulările "își îndeplinesc insuficient atribuțiile și obligațiunile de serviciu" și "acțiuni abuzive" reprezintă formulări ambigue, în baza cărora va fi posibilă revocarea membrilor Comisiei și în cazul în care aceștia au participat la adoptarea unei decizii prin care a fost constatat conflictul de interese de către un membru al fracțiunii parlamentare care i-au desemnat, sau a unui membru al Guvernului, a Consiliului Superior al Magistraturii etc. De asemenea, nu este clară întinderea temeiului de încălcare a legislației în vigoare. Faptul că a achitat o amendă pentru	Coruptibilitate Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Precizarea cazurilor în care se poate opera revocarea membrilor Comisiei. Stabilirea interdicției de revocare a membrilor Comisiei la solicitarea autorității care i-a desemnat în cazul participării acestora la luarea deciziilor referitoare la constatarea conflictului de interese de către un funcționar afiliat

		legislația în vigoare ori <u>au săvârșit acțiuni abuzive.</u>	încălcarea regulilor de circulație - constituie temei de revocare a membrului Comisiei?		autorității în drept să solicite revocarea.
4	Anexa 1, p.17	Controlul veridicității informațiilor din declarațiile de interese personale se efectuează <u>în termen de 15 zile</u> de la depunerea declarației și constă în verificarea corectitudinii completării declarațiilor și prezentării informației și datelor expuse în ele în volum deplin și a exactității acestora.	Termenul de 15 zile prevăzut pentru efectuarea controlului "corectitudinii completării declarațiilor și prezentării informației și datelor expuse în ele în volum deplin și a exactității acestora" este insuficient pentru un control calitativ, avându-se în vedere că, potrivit notei informative, volumul de lucru anual al Comisiei va fi de peste 22.000 de declarații, în activitatea de control anticipându-se antrenarea a 5 persoane. Această prevedere garantează de pe acum eșecul activității de mai departe a Comisiei, cel puțin în privința declarării anuale a intereselor personale. Considerăm că termenul de 15 zile poate fi stabilit doar pentru verificarea faptului depunerii declarației de interese personale și a completării corespunzătoare și depline a acesteia (control formal), iar verificarea volumului deplin și a exactității completării declarațiilor trebuie să se facă pe parcursul întregului an de către Direcția de evidență și control al declarațiilor. În acest sens, se recomandă ca după expirarea acestor 15 zile, Direcția respectivă să asigure plasarea versiunii scanate a tuturor declarațiilor de interese personale pe site-ul Comisiei Principale de Etică, ceea ce ar permite ca, paralel cu efectuarea controlului declarațiilor, să examineze și adresările din partea persoanelor interesate care, având date despre diferiți funcționari, pot sesiza Comisia despre inexactitatea și caracterul incomplet sau neveridic al textului anumitor declarații. Pentru mai multe detalii, a se vedea secțiunea 10 de mai sus a prezentului raport de expertiză.	Coruptibilitate Stabilirea unor termene nejustificate Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)	Se recomandă următoarea formulare a p.17: "Controlul asupra faptului depunerii și completării corespunzătoare a declarațiilor de interese personale se efectuează în termen de 15 zile de la depunerea declarației. Controlul veridicității informațiilor din declarațiile de interese personale se efectuează pe tot parcursul perioadei pentru care este depusă declarația și constă în verificarea corectitudinii completării declarațiilor și prezentării informației și datelor expuse în ele în volum deplin și a exactității acestora." Se sugerează, de asemenea, ca în continuarea aceluiași punct sau într-un alt punct să fie indicat că în vederea realizării mai eficiente a controlului declarațiilor, precum și în scopul asigurării transparenței lor, Comisia Principală de Etică va plasa copiile declarațiilor de interese personale pe pagina sa web.
5	Anexa 1, p.21	Comisia în termen de 3 zile pînă la începerea procedurii de examinare a conflictului de interese comunică persoanei verificate, începerea procedurii de examinare. În procesul examinării <u>persoana implicată este în drept</u> să-și explice poziția și să prezinte Comisiei toate probele și justificările pe care le consideră necesare.	Considerăm că persoana obligată nu trebuie să fie "în drept", ci obligată să prezinte Comisiei toate probele și justificările pe care Comisia le consideră necesare. Ne fiind vorba despre un proces penal, considerăm neadecvată aplicarea principiului prezumției nevinovăției în sensul că persoane are dreptul să nu prezinte probe care o incriminează. Fiind un exponent al serviciului public, funcționarul respectiv poate deține controlul asupra unor documente și probe care trebuie să fie prezentate în virtutea activității sale în cadrul autorității respective și să nu-i fie asigurată scutirea exagerată de obligația de a prezenta probe care ar putea să incrimineze această persoană.	Coruptibilitate Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.	Se recomandă expunerea propoziției a doua a p.21 în felul următor: "În procesul examinării, persoana implicată este obligată să se prezinte în fața Comisiei la solicitarea acesteia, să dea explicații și răspunsuri la întrebările pe care le formulează membrii comisiei, precum și să prezinte Comisiei în termenul stabilit de aceasta toate probele care îi sînt solicitate. Suplimentar, persoana implicată este în drept să ofere Comisiei și alte explicații și să prezinte Comisiei alte probe și justificări pe care le consideră necesare"
6	Anexa 2	STRUCTURA Comisiei Principale de Etică Membrii Comisiei Direcția evidență și control al declarațiilor de	Nu se indică componența numerică a subdiviziunilor Comisiei Principale de Etică. În afară de membrii Comisiei, numărul cărora este clar, 5, numărul de unități angajate în celelate subdiviziuni nu este clarificat, decît	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Precizarea numărului de personal ce urmează a fi încadrat în fiecare subdiviziune.

	interese personale Direcția analiză, monitorizare și evaluare Serviciul administrativ și cancelaria Serviciul resurse umane	doar parțial în nota informativă care, însă nu are caracter normativ.		
--	---	--	--	--

Concluzii

În concluzie, considerăm că proiectul supus expertizei este oportun, deși întârzie cu aproximativ un an. Întârzierea elaborării proiectului a dus la imposibilitatea punerii în aplicare a Legii nr.16-XVI din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese, deoarece pentru funcționarea acesteia este necesar a fi aprobat modelul declarației de interese personale de către Comisia Principală de Etică. Practic, prin adoptarea la începutul anului 2008 a Legii cu privire la conflictul de interese, Republica Moldova "și-a onorat" anumite angajamente anticorupționale asumate în plan internațional față de GRECO și Comisia Europeană, însă, în realitate aceste prevederi ca și când nu există deocamdată în Republica Moldova, tocmai datorita inexistenței oricăror reglementări referitoare la Comisia Principală de Etică și a conținutului modelului declarațiilor de interese personale.

Proiectul are o argumentare destul de solidă, neclară fiind fundamentarea sa economico-financiară, care de fapt nu a prezentat nici un fel de calcule. La fel, nu este clar de ce se consideră că un număr de 5 unități în cadrul Direcției de evidență și control al Comisiei Principale de Etică ar fi în stare să asigure un volum de control al declarațiilor de interese personale de 22.000 în 15 zile de la depunerea lor și de ce conform autorilor notei informative acest volum poate fi realizat într-un an, dacă proiectul îi obligă la doar 15 zile.

În final, considerăm că instituirea acestei Comisii este o măsură urgentă, însă caracterul urgent al înființării Comisiei nu trebuie să conducă la greșeli grave, care ar afecta posibilitatea desfășurării unei activități eficiente de control al declarațiilor de interese personale de către această Comisie, cu atât mai mult că asemenea greșeli au fost făcute deja la înființarea comisiilor de control al declarațiilor de venituri și proprietăți ale funcționarilor publici.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției