

27 Ianuarie 2015, nr. 640

## RAPORT DE EXPERTIZĂ

### la proiectul legii pentru completarea Legii cu privire la prevenirea și combaterea corupției

La solicitarea Ministerului Justiției nr. 03/11549 din 4 decembrie 2014

### Evaluarea generală

**1. Transparența decizională** Proiectul și nota informativă sînt plasate pe web site-ul oficial al autorului. Astfel, la această etapă, este respectată Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

**2. Scopul promovării proiectului.** Prin proiect, se propune completarea Legii nr. 90 din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției (în continuare - Legea nr. 90/2008) cu reglementări ce țin de obligația de raportare a actelor de corupție. Pornind de la nota informativă, proiectul a fost elaborat în scopul asigurării și apărării drepturilor și libertăților persoanei, intereselor publice, securității naționale și înlăturarea consecințelor actelor de corupție. Proiectul a fost elaborat în vederea realizării pct. 207 din Planul de acțiuni a Guvernului pentru anul 2014, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 164 din 05.03.2014.

### Fundamentarea proiectului

**3. Suficiența argumentării.** În pofida exigențelor prevăzute de art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative (în continuare - Legea nr. 780/2001), nota informativă nu conține o justificare suficientă a promovării proiectului, nefiind relevante: condițiile ce au impus elaborarea proiectului; o analiză mai fundamentală a prevederilor, a locului acestora în sistemul legislației, a eventualului efect al realizării proiectului; referințele la standarde internaționale în domeniu și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

**4. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** În pofida art. 20 lit. c) din Legea nr. 780/2001, nota informativă nu include referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare (alte standarde internaționale în domeniu) și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

**5. Fundamentarea economico-financiară.** Potrivit art. 20 lit. d) din Legea 780/2001, nota informativă trebuie să includă fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură. Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare, fapt remarcat și în nota informativă.

### 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, care ar fi necorelate/contrare interesului public general.

**7. Prejudicii 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.** Unele prevederi ale proiectului sînt concurente cu alte prevederi ale legislației, inclusiv cu cele conținute în Legea nr. 90/2008 (a se vedea pct. 11 din prezentul raport - Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile).

**9. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** Unele formulări conținute în proiect nu sînt suficient de clare și concise, exprimările neîntrunind rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic (a se vedea pct. 11 din prezentul raport - Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile). Proiectul necesită a fi redactat și în partea ce ține de ortografie și punctuație.

**10. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul, pornind de la esența prevederilor, vizează, într-o anumită măsură, activitatea autorităților publice. Obiecțiile în acest sens sînt cuprinse în pct. 11 din prezentul raport - Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

## 11. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

|   | Articol  | Text   | Obiecția  | Elemente de coruptibilitate și alte riscuri   | Recomandarea                                 |
|---|--|--|---|---|--|
| 1 | Art. I, pct. 1 - redacția art. 12/1 propus spre completare | Art. 12/1. Obligația de raportare a actelor de corupție (1) Prin derogare de la prevederile art. 4) și a art. (18), normele prezentului capitol urmează a fi aplicate următoarelor persoane: a) care exercită o funcție publică, funcție publică cu statut special sau funcție de demnitate publică indiferent de modul în care au fost învestite, în cadrul autorităților publice sau instituțiilor publice; b) care îndeplinesc, permanent sau temporar, potrivit legii, o funcție sau însărcinare, în măsura în care participă la luarea deciziilor sau le pot influența, în cadrul serviciilor publice; c) care exercită atribuții de control, potrivit legii; d) care acordă asistență specializată unităților prevăzute la lit. a) și b), în măsura în care participă la luarea deciziilor sau le pot influența; e) care dețin o funcție de conducere într-un partid sau într-o organizație social politică; f) alte persoane fizice decît | 1) Articolul este intitulat „Obligația de raportare a actelor de corupție”, pe cînd alin. (2) instituie obligativitatea raportării nu numai a actelor de corupție, dar și a actelor conexe actelor de corupție, precum și a faptelor de comportament corupțional. Astfel, titlul articolului nu corespunde conținutului acestuia (nu cuprinde întreaga gamă a raporturilor reglementate). 2) Referința la art. 4 din lege este eronată, prin art. 4 fiind definiți subiecții actelor de corupție și ai faptelor de comportament corupțional. 3) Este eronată și referința la art. 8 din Legea nr. 90/2008. Prin art. 12/1 s-ar institui obligativitatea raportării actelor de corupție de către un șir de categorii de persoane. În aceste categorii sînt incluși și funcționarii publicii, persoanele cu funcții de demnitate publică, alte persoane. Astfel, prevederile propuse contravin normelor din art. 18 din Legea nr. 90/2008, care prevăd nu obligația, ci dreptul de a informa cu bună credință despre comiterea actelor de corupție și a celor conexe corupției, a faptelor de comportament corupțional, despre nerespectarea regulilor privind declararea veniturilor și al proprietății și despre încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese. Dacă se insistă asupra obligativității raportării, art. 18 urmează a fi exclus. 4) Potrivit art. 32 alin. (3) și alin. (5) din Legea nr. 780/2001, articolele se numerotează cu cifre arabe, pe cînd alineatele se numerotează cu cifre arabe, luate între paranteze. Evident și referințele la articole trebuie să se facă corect, urmînd a fi excluse parantezele. 5) La alin. (1) lit. a), sintagma „indiferent de modul în care | <b>Coruptibilitate</b><br>Norme de trimitere<br>Concurența normelor de drept<br>Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive<br>Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect<br><br><b>Alte riscuri</b><br>Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative | Revizuirea normelor prin prisma obiecțiilor. |

|   |  |   |   |  |   |
|---|--|---|---|--|---|
|   |  | <p>cele prevăzute la lit. a)-e), care prestează servicii juridice în condițiile prevăzute de lege. (2) Persoanele indicate în alin. (1) sînt obligate să raporteze actele de corupție, cele conexe corupției și a faptelor de comportament corupțional, care le-au devenit cunoscute.</p>   | <p>au fost investite în cadrul autorităților publice sau instituțiilor publice” este inutilă, aceasta nemodificînd sensul noțiunilor de persoane care exercită o funcție publică, funcție publică cu statut special sau funcție de demnitate publică. De altfel, în cadrul instituțiilor publice, de regulă, nu se instituie funcții publice, funcții publice cu statut special, funcții de demnitate publică. 6) La alin. (1) lit. b), modul în care este stabilită categoria de persoane – persoane care îndeplinesc, permanent sau temporar, potrivit legii, o funcție sau o însărcinare, în măsura în care participă la luarea deciziilor sau le pot influența, în cadrul serviciilor publice – este ambiguă. Aceasta ar putea genera probleme în aplicarea prevederilor. Aceeași obiecție reținem pentru literele c), d), f). De altfel, legislația nu definește noțiunile de „servicii publice”, „asistență specializată”, „servicii juridice”, fapt care fac normele și mai confuze. 7) La alin. (1) lit. e), de reexaminat oportunitatea includerii acestei categorii de persoane. Or, persoanele care dețin o funcție de conducere într-un partid sau într-o organizație social-politică, de regulă, sînt acele persoane în adresa cărora ar putea fi aduse învinuiri de corupție. 8) Nu este clar raționamentul pentru care obligativitatea raportării se limitează doar la actele de corupție, cele conexe corupției (sintagma care ar trebui să fie utilizată – acte conexe actelor de corupție), faptelor de comportament corupțional, fiind ignorate nerespectarea regulilor privind declararea veniturilor/proprietății și încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese (cele două din urmă fiind prevăzute de actuala redacție a art. 18 din Legea nr. 90/2008).</p> |  |   |
| 2 | Art. I, pct. 1 - redacția art. 12/2 propus spre completare | <p>Articolul 12/2. Procedura de raportare și termenul de examinare a informației cu privire la actele de corupție comise Persoanele indicate în art. 12/1, care au aflat despre comiterea actelor de corupție și a celor conexe corupției, a faptelor de comportament corupțional, sînt obligate într-un termen de cel mult 3 zile să informeze cu bună credință despre aceasta. Informația poate fi depusă la Centrul Național de Anticorupție, la organul de conducere sau la organul ierarhic superior al persoanei care raportează.</p> | <p>1) Reținem obiecțiile formulate asupra redacției art. 12/1 în partea ce ține de titlul articolului. De altfel, prevederile din articol nu conține și nu poate să conțină termenul de examinare a informației cu privire la actele de corupție comise, deși titlul articolului anunță acest fapt. 2) Prevederile sînt controversate. Sintagma „poate” ar putea fi interpretată, mai degrabă, ca discreția de a beneficia de un drept decît ca o obligația de a întreprinde anumite acțiuni. 3) Prevederile sînt confuze în partea ce ține de organele cărora urmează a fi raportate actele condamnabile. Cu titlu de exemplu, în cazul unei încălcări a modului de colectare a declarațiilor cu privire la venituri și proprietate, aceasta urmează a fi raportată conducătorului entității în vederea aplicării eventualei sancțiuni disciplinare persoanei responsabile de colectarea declarațiilor. În cazul unei încălcări a modului de declarare a veniturilor și proprietății, aceasta urmează a fi raportată Comisiei Naționale de Integritate în vederea inițierii controlului, constatării și sancționării încălcării. În cazul unei infracțiuni de corupție, aceasta urmează a fi raportată Centrului Național Anticorupție (în proiect, eronat, Centrul Național de Anticorupție), dacă statutul persoanei care a</p>  | <p><b>Coruptibilitate</b><br/>Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative</p> <p><b>Alte riscuri</b><br/>Nerespectarea a exigențelor tehnicii legislative</p> | <p>Revizuirea normelor prin prisma obiecțiilor.</p> |

|   |  |   |  |   |   |
|---|--|---|--|---|---|
|   |  |   | comis-o nu implică sesizarea organelor Procuraturii. Normele urmează a fi revizuite astfel, încât să fie clar că raportarea se face persoanei sau organului competent de examinarea cazului.   |   |   |
| 3 | Art. I, pct. 1 - redacția art. 12/3 propus spre completare | Articolul 12/3. Măsurile de protecție și actele interzise (1) Este interzisă persecutarea sau efectuarea altor acțiuni sau inacțiuni care au drept scop intimidarea persoanei care urmează să raporteze actele de corupție. (2) Următoarele acte sunt strict interzise: a) amenințări sau încălcări comise împotriva sănătății, proprietății, onoarei, demnității persoanei care declară și a rudelor acesteia; b) amenințări sau încălcări împotriva drepturilor și libertăților, activității profesionale și de afaceri a persoanei care declară și a rudelor acesteia; c) crearea obstacolelor în promovarea în funcție, avansarea în trepte de salarizare, stimularea și exercitarea altor drepturi și interese legitime a persoanei care declară și a rudelor acesteia; d) discriminarea, crearea intenționată a obstacolelor în exercitarea sarcinilor sau atribuțiilor de serviciu de către persoana care declară și a rudelor acesteia. | Reținem obiecțiile formulate asupra redacției art. 12/1 în partea ce ține de titlul articolului. Prevederile nu fac decât să reitereze acțiunile/inacțiunile interzise, la general, în raport cu persoanele în exercițiul unor anumitor funcții, pe când ar trebui să ofere, pornind și de la titlul articolului, măsuri speciale de protecție suplimentară persoanelor care raportează acte de corupție și alte acte condamnabile. De altfel, nu este clar dacă aceste persoane beneficiază de măsurile de protecție prevăzute de art. 12/1 din Legea nr. 25 din 22.02.2008 privind Codul de conduită a funcționarului public.  | <b>Coruptibilitate</b><br>Lacune de drept   | Revizuirea normelor prin prisma obiecțiilor.                                  |
| 4 | Art. I pct. 1 - redacția art. 12/4 propus spre completare  | Art. 12/4. Drepturile și obligațiile persoanelor care raportează (1) Persoanei care oferă mită, dar raportează această acțiune de corupție înainte ca ea să fie detectată, urmează ai fi restituită valoarea mitei. (2) Persoana care raportează actele de corupție, are dreptul să solicite organelor competente întreprinderea măsurilor necesare pentru prevenirea actelor de încălcare a drepturilor și intereselor legitime atunci când este intimidată.   | 1) Reținem obiecțiile formulate asupra redacției art. 12/1 în partea ce ține de titlul articolului. Articolul nu conține prevederi care s-ar referi la obligații, în pofida faptului că titlul articolului anunță acest fapt. 2) La alin. (1), utilizarea termenului de „mită” ar putea face prevederile aplicabile doar în partea ce ține de luarea și darea de mită, nu și în partea ce ține de coruperea pasivă și activă. Prevederile sînt lacunare, nefiind prevăzut modul în care acestea pot fi puse în aplicare. 3) La alin. (2), prevederile sînt lacunare, nefiind prevăzute „măsurile necesare pentru prevenirea actelor de încălcare a drepturilor și intereselor legitime”, care ar putea fi solicitate de persoana intimidată. | <b>Coruptibilitate</b><br>Lacune de drept<br><br><b>Alte riscuri</b><br>Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative | Revizuirea normelor prin prisma obiecțiilor.                                  |
| 5 | Art. I, pct. 1 - redacția art. 12/5 alin. (2)              | Articolul 12/5. Răspunderea ... (2) Persoanele care încalcă actele indicate   | La alin. (2), prevederile ar putea distorsiona mecanismele existente de sancționare a unor fapte. Cu titlu de exemplu, încălcările comise împotriva  | <b>Coruptibilitate</b><br>Confundarea / dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare              | Revizuirea normelor astfel, încât acestea să nu împiedice aplicabilitatea, în |

|   |                        |   |  |  |  |
|---|------------------------|---|--|--|--|
|   | propus spre completare | la art. 12/3, în funcție de natura și gravitatea acestora, urmează a fi trași la răspundere contravențională. În cazul în care persoanei care a raportat i-au fost provocate prejudicii, aceasta urmează a fi despăgubită de făptuitor în conformitate cu legislația. | sănătății sau proprietății ar putea fi, pornind de la gravitate, calificate ca infracțiuni. Evident, în asemenea cazuri, persoanele care se fac vinovate ar trebui trase la răspundere penală.   |  | dependență de natura și gravitatea faptei, a tuturor formelor de răspundere, inclusiv penală.      |
| 6 | Art. I, pct. 2         | Articolul 17 se completează cu lit. (e/2) cu următorul cuprins: "e/2) neîndeplinirea de către persoanele indicate în art. 12/1 a obligației de raportare a actelor de corupție, a celor conexe corupției și a faptelor de comportament corupțional:".                 | În fond, prevederi similare se conțin la art. 17 lit. d), urmînd ca acestora să se opereze completările de rigoare.  | <b>Alte riscuri</b><br>Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative | Revizuirea normelor prin prisma obiectivelor.  |
| 7 | Articolul II           | Dispoziții finale și tranzitorii. Articolul II. Organizarea executării prezentei legi ...   | De regulă, într-un act legislativ de modificare și completare, astfel de dispoziții se includ în final, într-un articol separat, fără a specifica că acestea constituie dispoziții finale și tranzitorii și fără a întitula articolul. | <b>Alte riscuri</b><br>Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative | De exclus sintagmele: "Dispoziții finale și tranzitorii", "Organizarea executării prezentei legi". |

## Concluzii

Protecția denunțătorilor pe cazurile de corupție este unul din instrumentele de bază în prevenirea corupției, acesta fiind abordat în documente internaționale relevante, precum și în evaluarea mecanismelor naționale anticorupție de către Grupul de State contra Corupției (GRECO). Astfel, potrivit art. 32 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, fiecare stat trebuie să ia, conform sistemului său juridic intern și în limita mijloacelor sale, măsuri corespunzătoare pentru a asigura o protecție eficace împotriva eventualelor acte de represalii sau de intimidare a martorilor care depun mărturie referitor la infracțiunile prevăzute de convenție și, dacă este cazul, a rudelor și a altor persoane apropiate. Măsurile pot consta în: a) stabilirea unor proceduri pentru protecția fizică (de a li se oferi un nou domiciliu și de a li se permite, dacă este cazul, ca informațiile privind identitatea lor și locul unde se află să nu fie dezvăluite sau ca dezvăluirea lor să fie limitată); b) prevederea unor reguli de probațiune care să permită martorilor să depună într-un mod care să le garanteze securitatea, în special să fie autorizat să depună mărturie recurgînd la tehnici de comunicare cum sînt legăturile video sau la alte mijloace adecvate.

Neasigurarea protecției corespunzătoare avertizorilor de integritate a constituit o problemă identificată de către GRECO în evaluarea RM. Una din recomandările adresate RM de către Grupul de State contra Corupției, în ciclul al II-lea de evaluare, a fost: de a introduce reguli clare ce ar favoriza semnalarea de către orice agent public a cazurilor de corupție, de a stabili o protecție corespunzătoare denunțătorilor („persoanelor ce dau alarma”), de a reexamina modul de investigare a semnalelor de corupție din cadrul administrației publice, cu scopul de a asigura aplicarea rapidă a procedurilor corespunzătoare.

RM a depus anumite eforturi pentru a se conforma acestei recomandări. Protecția oferită denunțătorilor de corupție, în condițiile legii naționale, constă în garantarea declarată a: prezumției de bună credință pînă la proba contrarie, confidențialității datelor cu caracter personal, transferul în condițiile legii. Acestea, însă, nu sunt în măsură să ofere o protecție eficientă, asupra eficienței insistîndu-se în textele convențiilor menționate și recomandările GRECO. Cu titlu de exemplu, cea mai esențială măsură de protecție oferită este transferul, fără a se specifica vreo măsură de alternativă în cazul în care transferul este imposibil din lipsa funcțiilor vacante.

Eventual, calitatea insuficientă a cadrului legal național în domeniu, dar și ignorarea acestuia de către autorități, ar putea explica numărul redus al denunțurilor făcute de avertizorii de integritate. Informațiile oferite de către autorități (Raportul de monitorizare a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei Naționale Anticorupție, semestrul I, 2014) demonstrează, că la finele semestrului I al anului 2014, 30% din autorități nu aveau elaborate și aprobate regulamente interne privind avertizorii de integritate.

Astfel, îmbunătățirea cadrului legal național în domeniu este o necesitate notorie, asupra căreia ne-am expus de mai multe ori (a se vedea [www.capc.md](http://www.capc.md): Raport de expertiză nr. 513 din 23.11.2011; Studiu privind gradul de transpunere în legislația RM a Convenției civile a Consiliului Europei privind corupția. Noi soluții și abordări pentru combaterea corupției).

Totuși, orice proiect în acest sens necesită o justificare convingătoare. Aceasta se referă și la proiectul supus expertizei, mai cu seamă, pornind de la faptul că prevederile propuse, instituind obligația, pentru anumite categorii de persoane, de a raporta actele de corupție, modifică esențial actualul sistem național de protecție a avertizorilor de integritate.

Proiectul a fost elaborat de Ministerul Justiției, fiind propusă modificarea și completarea Legii nr. 90 din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției (în continuare - Legea nr. 90/2008), în mod special - cu reglementări ce țin de obligația de raportare a actelor de corupție. Potrivit autorului, proiectul a fost elaborat în vederea realizării pct. 207 din Planul de acțiuni a Guvernului pentru anul 2004, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 164 din 05.03.2014 - introducerea obligației de a raporta actele de corupție, aplicabilă tuturor profesioniștilor din sectorul justiției. Proiectul, însă, instituie această obligație pentru mult mai multe categorii de persoane angajate în alte sectoare decât cel al justiției. De altfel, în virtutea pct. 5 subpct. 2) lit. a) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Ministerului Justiției, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 736 din 03.10.2012, atribuțiile Ministerului Justiției, în domeniul creației legislative și al perfecționării legislației, ar trebui să se limiteze la elaborarea proiectelor de acte normative în domeniul justiției și protecției drepturilor omului.

În pofida exigențelor prevăzute de art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă nu conține o justificare suficientă a promovării proiectului, nefiind abordate: condițiile ce au impus elaborarea proiectului; o analiză mai fundamentală a prevederilor, a locului acestora în sistemul legislației, a eventualului efect al realizării proiectului; referințele la standarde internaționale în domeniu și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Unele prevederi ale proiectului sînt concurente cu alte prevederi ale legislației, inclusiv cu cele conținute în Legea nr. 90/2008. Unele formulări conținute în proiect nu sînt suficient de clare și concise, exprimările neîntrunind rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Proiectul necesită a fi redactat și în partea ce ține de ortografie și punctuație. Proiectul, pornind de la esența prevederilor, vizează, într-o anumită măsură, activitatea autorităților publice. Toate obiecțiile în acest sens sînt cuprinse în pct. 11 din prezentul raport - Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

Pe lângă o justificare fundamentală, proiectul necesită o revizuire esențială, mai multe elemente de coruptibilitatea (și alte riscuri) fiind identificate, și anume:

- Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.;
- Concurența normelor de drept;
- Confundarea / dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare;
- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect;
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;
- Lacune de drept;
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative;
- Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative;
- Norme de trimitere.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**