

15 August 2016, nr. 722

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii integrității

(înregistrat în Parlament cu numărul 267 din 15 Iunie 2016)

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 integrității

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce 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.

3. Scopul promovării proiectului. Potrivit notei informative, proiectul de lege a fost elaborat în vederea realizării Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018, Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană, precum și alte angajamente asumate de țara noastră pe plan internațional. Autorii menționează că scopul principal al proiectului constă în cultivarea integrității publice și a climatului zero toleranță la corupție în cadrul entităților publice din Republica Moldova:

- prin creșterea încrederii societății în faptul că entitățile și agenții publici își îndeplinesc misiunea în conformitate cu interesul public, inclusiv în procesul de interacțiune cu sectorul privat,
- prin reglementarea măsurilor obligatorii de asigurare și consolidare a integrității instituționale și profesionale,
- prin încurajarea denunțării manifestărilor de corupție de către agenții publici, precum și asigurarea protecției lor împotriva răzbunărilor,
- prin identificarea și înlăturarea riscurilor de corupție în cadrul entităților publice,
- prin sancționarea agenților publici pentru manifestări de corupție, pe de o parte și a conducătorilor entităților publice pentru lipsa de integritate instituțională și profesională pe de altă parte.

Fundamentarea proiectului

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

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

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Notăm că proiectul de lege a fost înregistrat pe data de 15.06.2016, a fost votat în I lectură pe data de 28.07.2016, nefiind încă examinat și votat de Plenul Parlamentului în lectura a II-a. Astfel, considerăm că este respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

6. Suficiența argumentării. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare detaliată a necesității promovării proiectului. Intenția autorilor este expusă clar în nota informativă ce însoțește proiectul de lege. În acest sens, autorii indică scopul principal, condițiile ce au impus elaborarea proiectului de lege, principalele prevederi, evidențierea elementelor noi, efectul social și economic al actului. În speță, proiectul de lege își propune să reglementeze întreg spectrul anticorupție în Republica Moldova și lupta pentru un climat de integritate atât în sectorul public, cât și privat. Noutățile și prevederile noi ale proiectului țin de integritatea actorilor din domeniul public, inclusiv integritatea politică și finanțarea partidelor, integritatea instituțională (declararea intereselor personale, declararea cadourilor, asigurarea accesului la informații cu caracter public etc.), controlul integrității în sectorul public, sancționarea lipsei de integritate, explicarea noțiunilor de acte de corupție și celor asimilate corupției. Ca rezultat, acest proiect de lege va înlocui Legea nr.90/2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate, să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate urmau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ. Subliniem că astfel de informații lipsesc în nota informativă, iar pe pe pagina web a Parlamentului este plasat doar Raportul de expertiză al Centrului Național Anticorupție.

Plus la aceasta, notăm că la dosarul proiectului de lege nu există avizul Guvernului, însă potrivit art.74 alin.(3) din Constituție și art.58 din Regulamentul Parlamentului nr.797/1996, proiectele de acte legislative și propunerile legislative înaintate de deputați se remit Guvernului spre avizare.

La fel, principiul enunțat la art.3 lit.g) din Legea privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI din 28.12.2006, presupune informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor, prin structurile lor asociative, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct ori sînt legate de procesul descentralizării administrative. În speță, prevederile proiectului de lege se referă și la activitatea autorităților administrației publice locale.

7. 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.

În nota informativă autorii menționează că proiectul de lege este în unison cu politicile Uniunii Europene, întrucît cultivarea, consolidarea și respectarea măsurilor de integritate sînt și rămîn a fi o prioritate pentru Spațiul Unic European, dar și pentru Republica Moldova. Mai mult ca atât, elaborarea prezentului proiect de lege reiese din angajamentele asumate de țara noastră în Acordul de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană.

Plus la aceasta, autorii notează că la elaborarea proiectului s-a ținut cont de recomandările GRECO pentru Republica Moldova, de prevederile Convenției ONU împotriva corupției. De asemenea, OSCE, OCDE, UNDDC și alte organisme internaționale consideră măsurile de integritate instituțională și profesională ca instrumente foarte eficiente contra corupției, iar Strategia "Europa 2020" pune accentul pe buna guvernare, statul de drept și ținerea sub control a corupției.

8. 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.

Implementarea prevederilor proiectului nu va necesita cheltuieli suplimentare din bugetul de stat.

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. Prejudiciile 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.

Am remarcat o normă în proiect, care, în varianta actuală de expunere, ar putea prejudicia interesele anumitor persoane. Mai detaliat a se vedea pct.15 al raportului.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. După cum afirmă și autorii în nota informativă, proiectul legii integrității reprezintă o lege-cadru, care vine să compileze mai multe norme de etică și conduită profesională, ce se regăsesc în mai multe acte legislative: Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Codul de conduită al funcționarului public, legile speciale ale entităților publice care conțin măsuri de integritate instituțională și profesională. Totodată, adoptarea proiectului de lege presupune abrogarea legii privind prevenirea și combaterea corupției nr.90/2008.

Trebuie să remarcăm totuși că unele prevederi ale proiectului sînt concurente cu alte prevederi ale legislației. Astfel, articole întregi din proiect sînt reproduse din actele legislative existente, în vigoare la moment, spre exemplu secțiunile 1, 2, 3 din proiectul de lege. În speță, nu este clar cum vor contribui aceste norme dublate la realizarea scopului stabilit al proiectului de lege. Totodată, acest fapt vine în contradicție cu art.18 alin.(3) din Legea nr.780/2001 privind actele legislative, or potrivit acestuia în cazul în care proiectul de act legislativ cuprinde prevederi din legislația în vigoare, acestea, de regulă, nu se reproduc, dar se face trimitere la ele.

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 un șir atribuții pentru autoritățile publice, proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora ce se referă la cultivarea, consolidarea și controlul integrității în sectorul public și cultivarea integrității în sectorul privat.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1 art.1	Articolul 1. Domeniul de reglementare Prezenta lege reglementează dezvoltarea integrității în sectorul public la nivel politic, instituțional și profesional, responsabilitățile entităților publice, ale agențiilor anticorupție și ale altor autorități competente pentru cultivarea, consolidarea și controlul integrității în sectorul public, domeniile importante pentru cultivarea integrității în sectorul privat în procesul de interacțiune cu sectorul public și sancționarea lipsei de integritate în sectoarele public și privat.	Autorul utilizează expresia „agențiilor anticorupție”, avînd în vedere în mod special Centrul Național Anticorupție și Autoritatea Națională de Integritate. Reieșind din art. 14 alin.(1) și (3) din Legea nr.98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate, „agențiile” sînt autorități administrative din subordinea unui minister, care exercită funcții de gestionare a anumitor subdomenii sau sfere din domeniile de activitate a ministerului. Însă, potrivit legilor de bază care reglementează activitatea Centrului Național Anticorupție și Autoritatea Națională de Integritate, acestea sînt independente în activitatea lor și se supun doar legii. Legea nr.1104 din 06.06.2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție indică în art.1 alin.(4) că Centrul dispune de independență organizațională, funcțională și operațională în condițiile stabilite de lege, iar Legea nr.132 din 17.06.2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate menționează în art.2 alin.(1) că ANI este o autoritate publică independentă față de alte organizații publice, față de alte persoane juridice de drept public sau privat și față de persoanele fizice, ce funcționează la nivel național ca	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	În contextul dat, considerăm necesar de a revizui textul art.1 din proiect și a-l aduce în concordanță cu prevederile Legii nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate. Obiecții și propuneri similare le formulăm pentru tot textul proiectului unde se mai regăsește expresia „agențiilor anticorupție”.

			structură unică.		
2	art.3	Articolul 3. Noțiuni agenție anticorupție responsabilă – după caz, Centrul Național Anticorupție, Centrul Național de Integritate, Procuratura Anticorupție, Serviciul de Informații și Securitate, Ministerul Afacerilor Interne;	Reiterăm obiecția și recomandarea precedentă referitor la expresia „agenție” utilizată pentru autoritățile din domeniul anticorupție. Tot aici remarcăm că în legea privind evaluarea integrității instituționale, adoptată la 21.07.2016 (face parte din pachetul legilor privind integritatea), autorul are o altă abordare și în art.4 utilizează și definește noțiunea de „entitate publică” care înglobează toate tipurile de autorități publice, structuri organizatorice, instituții, organe, incluzând și „agențiile”. Ca remarcă notăm că și prezentul proiect prevede noțiunea de „entitate publică”, similară noțiunii menționate mai sus.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Recomandăm revizuirea textului pentru a-l aduce în concordanță cu prevederile Legii nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate. Or, utilizarea de către autor a expresiei „entitate publică”, așa cum este definită în legea privind evaluarea integrității instituționale sau în prezentul proiect de lege.
3	art.3	Articolul 3. Noțiuni agent public – persoană care activează într-o entitate publică și care exercită o funcție publică, inclusiv o funcție publică cu statut special, o funcție de demnitate publică, inclusiv o funcție electivă sau o funcție exclusiv politică (prim-ministru, ministru și vice-ministru), este angajată în cabinetul persoanei cu funcție de demnitate publică sau prestează servicii de interes public; alți demnitari numiți în baza încrederii politice;	Această noțiune diferă de noțiunea redată în art.4 din legea privind evaluarea integrității instituționale, adoptată la 21.07.2016 unde prin „agent public” se înțelege o persoană încadrată într-o entitate publică și care exercită o funcție publică, o funcție publică cu statut special, o funcție de demnitate publică, este angajată în cabinetul persoanei cu funcție de demnitate publică sau prestează servicii de interes public, precum și alesul local. Reieșind din prevederile art.19 lit.d) din Legea privind actele legislative nr.780/2001, noțiunea nu se redă prin definiția ei sau printr-o frazeologie, ci prin termenul respectiv. În speță, aceeași noțiune „agent public” este redată diferit în 2 acte legislative, fapt ce contravine tehnicii legislative și poate duce la interpretări abuzive și selective în aplicarea legilor în practică. Totodată, reieșind din art.18 alin.(3) din legea nr.780/2001, în cazul în care proiectul de act legislativ cuprinde prevederi din legislația în vigoare, acestea, de regulă, nu se reproduc, dar se face trimitere la ele.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Recomandăm autorului de exclude din proiect noțiunea „agent public” și de a face trimitere la noțiunea respectivă existentă în Legea privind evaluarea integrității instituționale. În cazul în care autorul consideră că noțiunea din proiect este mai potrivită și cuprinde un spectru mai larg de subiect, atunci autorul urma să vină cu propuneri de completare în acest sens a legii privind evaluarea integrității instituționale, fie de excludere a noțiunii respective din legea nominalizată. Aici desigur subliniem necesitatea de a respecta anumite cerințe de tehnică legislativă și anumite principii de legiferare, potrivit cărora la elaborarea, adoptarea și aplicarea actului legislativ se respectă principiile coerenței, consecvenței, consecutivității, stabilității și predictabilității normelor juridice.
4	art.3	Articolul 3. Noțiuni beneficiar efectiv - persoană fizică ce controlează în ultimă instanță o persoană fizică sau juridică sau beneficiarul unei societăți de investiții sau administratul societății de investiții, și/sau care deține direct sau indirect dreptul de proprietate sau controlul asupra a cel puțin 10% din acțiuni sau din dreptul de vot al persoanei juridice sau a bunurilor aflate	Noțiunea „beneficiar efectiv” o regăsim și în art.2 din Legea nr.133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale, însă cu un alt conținut „beneficiar efectiv – persoana fizică ce controlează în ultimă instanță o altă persoană fizică sau juridică ori persoana în numele căreia se realizează o tranzacție sau se desfășoară o activitate și/sau care deține, direct sau indirect, dreptul de proprietate sau controlul asupra unui bun;” La fel, această noțiune este redată și în art.3 din Legea nr.190 din 26.07.2007 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, cu un alt conținut „beneficiar efectiv – persoană fizică ce controlează în	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Recomandăm autorului de exclude din proiect noțiunea „beneficiar efectiv” și de a face trimitere la noțiunea respectivă existentă în Legea privind declararea averii și a intereselor personale, fie Legea nr.190 din 26.07.2007 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului. În cazul în care autorul consideră că noțiunea din proiect

		<p>în administrare fiduciară, precum și în alte cazuri prevăzute de legislația în domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului;</p>	<p>ultimă instanță o persoană fizică sau juridică ori persoană în al cărei nume se realizează o tranzacție sau se desfășoară o activitate și/sau care deține direct sau indirect dreptul de proprietate sau controlul asupra a cel puțin 25% din acțiuni sau din dreptul de vot al persoanei juridice;”.</p> <p>Reieșind din prevederile art. 19 lit.d) din Legea privind actele legislative nr.780/2001, noțiunea nu se redă prin definiția ei sau printr-o frazeologie, ci prin termenul respectiv. În speță, aceeași noțiune “beneficiar efectiv” este redată diferit în 2 acte legislative, fapt ce contravine tehnicii legislative și poate duce la interpretări abuzive și selective în aplicarea legilor în practică.</p> <p>Totodată, reieșind din art.18 alin.(3) din Legea nr.780/2001, în cazul în care proiectul de act legislativ cuprinde prevederi din legislația în vigoare, acestea, de regulă, nu se reproduc, dar se face trimitere la ele.</p>		<p>este mai potrivită și cuprinde un spectru mai larg de subiecți, atunci autorul urma să vină cu propuneri de completare în acest sens a actelor legislative nominalizate, fie de excludere a noțiunii respective din legile menționate supra.</p> <p>Aici desigur subliniem necesitatea de a respecta anumite cerințe de tehnică legislativă și anumite principii de legiferare, potrivit cărora la elaborarea, adoptarea și aplicarea actului legislativ se respectă principiile coerenței, consecvenței, consecutivității, stabilității și predictibilității normelor juridice.</p>
5	art.3	<p>Articolul 3. Noțiuni entitate publică – persoana juridică cu statut de: a) autoritate publică, autoritate centrală, autoritate a administrației publice centrale de specialitate, autoritate publică locală, precum și structura organizațională de pe lângă sau din sfera de competență a acestora; b) autoritate, instituție, organ, organizație, oficiu sau agenție de stat, autonomă, independentă, de autoadministrare și/sau de reglementare; c) Curte Constituțională, instanță judecătorească, procuratură; d) întreprindere de stat sau municipală, societate comercială cu capital de stat, indiferent de ponderea capitalului de stat în structura capitalului societății comerciale/instituției financiare;</p>	<p>Această noțiune este redată aproape identic în art.4 din legea privind evaluarea integrității instituționale, adoptată la 21.07.2016. Reieșind din prevederile art.19 lit.d) din legea privind actele legislative nr.780/2001, noțiunea nu se redă prin definiția ei sau printr-o frazeologie, ci prin termenul respectiv. Totodată, reieșind din art.18 alin.(3) din legea nr.780/2001, în cazul în care proiectul de act legislativ cuprinde prevederi din legislația în vigoare, acestea, de regulă, nu se reproduc, dar se face trimitere la ele.</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / același termen pentru fenomene diferite</p>	<p>Recomandăm autorului de exclude din proiect noțiunea “entitate publică” și de a face trimitere la noțiunea respectivă existentă în legea privind evaluarea integrității instituționale.</p>
6	art.3	<p>Articolul 3. Noțiuni incident de integritate – manifestare de corupție produsă în împrejurări reale, altă manifestare similară manifestării de corupție, produsă în cadrul unui test de integritate profesională;</p>	<p>Această noțiune este redată identic în art.4 din Legea privind evaluarea integrității instituționale, adoptată la 21.07.2016. Reieșind din prevederile art.19 lit.d) din Legea privind actele legislative nr.780/2001, noțiunea nu se redă prin definiția ei sau printr-o frazeologie, ci prin termenul respectiv. Totodată, reieșind din art.18 alin.(3) din Legea nr.780/2001, în cazul în care proiectul de act legislativ cuprinde prevederi din legislația în vigoare, acestea, de regulă, nu se reproduc, dar se face trimitere la ele.</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / același termen pentru fenomene diferite</p>	<p>Recomandăm autorului de exclude din proiect noțiunea “incident de integritate” și de a face trimitere la noțiunea respectivă existentă în Legea privind evaluarea integrității instituționale.</p> <p>Subliniem dublarea unui termen întreg de noțiuni din proiect cu noțiunile din Legea privind evaluarea</p>

					integrității instituționale. Este vorba despre noțiunile „influență necorespunzătoare”, „integritate instituțională”, „integritate profesională”, „manifestări de corupție”, „risc de corupție”, „servicii de interes public”. Reiterăm obiectivele și recomandările formulate mai sus, după caz.
7	art.9 alin.(3)	Articolul 9 alin.(3) (3) Având în vedere riscurile inerente mediului politic, Parlamentul sau, după caz, Guvernul, adoptă norme care reglementează comportamentul etic al persoanelor care dețin o funcție electivă sau o funcție exclusiv politică, precum și instituie structuri responsabile de verificarea respectării acestor norme de etică și de sancționare a încălcării lor.	Autorul nu indică expres, dar lasă la discreția Parlamentului, fie Guvernului să adopte normele indicate în art.9 alin.(3) din proiect. Acest fapt poate crea confuzii și conflicte de competențe. În prezent, statutul persoanelor care dețin o funcție electivă sau o funcție exclusiv politică este reglementat prin lege, precum Legea despre statutul deputatului în Parlament nr.39 din 07.04.1994, Legea privind statutul alesului local nr.768 din 02.02.2000 etc. Reieșind din cerințele tehnicii legislative, cuprinse în Legea nr.780/2001, o norma trebuie să fie clară și să nu admită interpretări.	Coruptibilitate Atribuții paralele	Recomandăm revizuirea normei pentru a-i reda claritate.
8	art.11 alin.(2)	Articolul 11. Angajarea și promovarea agenților publici în bază de merit și integritate profesională (2) Pentru asigurarea angajării și promovării agenților publici în bază de concurs și criterii de selectare enunțate la alin.(1), conducătorul entității publice are următoarele obligații: c) asigură publicarea informației cu privire la condițiile de desfășurare a concursului în incinta entității, pe pagina web a ei sau, după caz, în sursele mass-media;	Considerăm oportun ca conducătorul entității publice să comunice public pe pagina web și numărul și numele candidaților ce au participat la concursurile de selecție pentru posturile vacante, precum și să facă public pe pagina web procesele - verbale ale comisiei de selectare a candidaților pentru funcția vacantă, incluzând evaluarea comisiei și clasamentul solicitanților. Aceste obligații vor spori transparența în procesul de selecție și angajare, iar în consecință va duce la angajarea și promovarea agenților publici în bază de merit și integritate profesională.	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice	Recomandăm revizuirea normei prin prisma remarcilor sus-menționate.
9	art.15 alin.(1), alin.(2) lit.a)	Articolul 15 Evitarea favoritismului (1) În vederea asigurării servicii interesului public cu imparțialitate și obiectivitate, agenții publici sînt obligați să evite favoritismul în activitatea lor profesională, manifestat prin acordarea de sprijin de orice fel, preferințe, privilegii sau crearea avantajelor unor persoane fizice sau juridice, în procesul de luare a deciziei,	De facto, norma cuprinsă în art.15 alin.(1) din proiect reproduce noțiunea „favoritism” cuprinsă în art.3 al proiectului de lege: “favoritism – acțiune întreprinsă de agentul public în exercițiul funcției prin acordarea de sprijin de orice fel, preferințe, privilegii sau crearea avantajelor unor persoane fizice sau juridice, în procesul de luare a deciziei, atunci cînd aceste acțiuni se fac în folosul rudelor (nepotism), prietenilor (cronyism) sau în folosul partidelor politice (clientelism);” Totodată, norma cuprinsă în art.15 alin.(2) lit.a) din proiect este identică textului cuprins în art.15 alin.(1) din proiect: “agenții publici sînt obligați să evite favoritismul în activitatea lor profesională”.	Coruptibilitate Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Recomandăm revizuirea textului art.15 alin.(1) din proiect pentru a se evita dublarea definiției noțiunii „favoritism” și a exclude dublarea textului din alin.(2) lit.a) al art.15 din proiect.

		<p>întreprinsă în exercițiul funcției de către agentul public, atunci când aceste acțiuni se fac în folosul rudelor (nepotism), prietenilor (cronyism) sau în folosul partidelor politice (clientelism).</p> <p>(2) Agentul public are următoarele obligații în legătură cu evitarea favoritismului: a) a nu admite favoritism în activitatea sa profesională;</p>			
10	art.18 alin.(6)	<p>(6) Procedura de depunere, examinare, păstrare a avertizărilor de integritate și de sancționare conducătorilor entităților publice pentru neluarea măsurilor de protecție, pentru întreprinderea acțiunilor de răzbunare împotriva avertizorilor de integritate de bună credință, precum și de sancționare a agenților publici de rea-credință care depun cu bună-știință avertizări de integritate ce conțin informații neveridice se reglementează, după caz, prin acte speciale legislative și normative ale Guvernului în domeniul protecției avertizorilor de integritate, evaluarea integrității instituționale, protecția datelor cu caracter personal, legile speciale ce reglementează activitatea entității publice, Codul muncii, Codul contravențional și Codul penal.</p>	<p>Din textul normei reiese că Guvernul adoptă acte legislative. Însă, potrivit art.60 alin.(1) din Constituție, Parlamentul unica autoritate legislativă a statului. Norma respectivă este dezvoltată de art.2 alin.(1) din Legea privind actele legislative nr.780/2001, potrivit căruia actele legislative sînt acte adoptate de unica autoritate legislativă a statului în temeiul normelor constituționale, conform procedurii stabilite de Regulamentul Parlamentului, de alte reglementări în vigoare, și ocupă poziția cea mai înaltă în ierarhia actelor normative din Republica Moldova.</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept Norme irealizabile Atribuții paralele</p>	<p>Considerăm necesar de a exclude din textul art.18 alin.(6) din proiect a expresiei "speciale legislative și".</p>
11	art.20	<p>Articolul 20. Asigurarea transparenței în procesul decizional</p>	<p>Potrivit art.20 alin.(2) lit.a) din proiect, conducătorul entității publice sau, după caz, a entității publice superioare este obligat „a) să instituie mecanisme de cooperare și de parteneriat cu societatea prin adoptarea regulilor interne privind procedurile de informare, consultare și participare în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, a listei generale a părților interesate, precum și prin desemnarea agenților publici responsabili de asigurarea transparenței procesului decizional din entitatea publică;”. Considerăm oportun de a include aici mecanismele de cooperare și de parteneriat cu societatea prevăzute de Legea nr.239/2008 și Hotărîrea Guvernului nr.96/2010 și anume entitățile publice trebuie să creeze consilii consultative, grupuri de lucru</p>	<p>Coruptibilitate Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice</p>	<p>Recomandăm completarea proiectului cu prevederile menționate supra.</p>

			<p>permanente sau grupuri de lucru ad-hoc care participă la procesul decizional și care trebuie să constituie acele platforme de dialog între părțile interesate și entitățile publice publice. Potrivit art.20 alin.(2) lit.c) din proiect, conducătorul entității publice sau, după caz, a entității publice superioare este obligat "c) să asigure recepționarea și examinarea recomandărilor părților interesate în scopul utilizării lor la elaborarea proiectelor de decizii;". Considerăm necesar de a insera suplimentar și obligația de a asigura înregistrarea tuturor recomandărilor părților interesate parvenite pe parcursul desfășurării consultării publice a proiectului de decizie și să le includă în sinteza recomandărilor, care este făcută publică prin informarea generală pînă la adoptarea deciziei respective. Totodată, această sinteză trebuie să includă recomandările care au fost acceptate, recomandările care au fost respinse și motivul neacceptării lor. Potrivit art.20 alin.(2) lit.e) din proiect, conducătorul entității publice sau, după caz, a entității publice superioare este obligat "e) să asigure anunțarea și organizarea ședințelor publice la care se adoptă deciziile;". Considerăm necesar de a indica suplimentar, așa cum prevăd cerințele de transparență în procesul decizional, obligația de a aduce la cunoștință cetățenilor anunțul despre desfășurarea ședinței publice (cu cel puțin 3 zile lucrătoare înainte de data desfășurării ședinței), care trebuie să includă obligatoriu data, ora, locul desfășurării ședinței și ordinea de zi a acesteia. Cetățenii trebuie informați permanent în timp util despre următoarea ședință a autorităților publice și să-i fie comunicată agenda subiectelor ce vor fi examinate la ședință. Suplimentar propunem de a insera obligația de asigurare a accesului la ședințele publice a entităților publice.</p>		
12	art.21	<p>Articolul 21. Asigurarea accesului la informații de interes public</p>	<p>Autorul indică în acest articol un șir de obligații și garanții pentru asigurarea accesului la informații de interes public, fapt salutar și necesar. Însă, autorul abordează doar aspectul furnizării și accesului la informații nemijlocit la sediul entității publice. Legislația privind accesul la informație și alte acte legislative prevăd mai multe posibilități de furnizare și acces la informația cu caracter public. Unul din cele mai eficiente instrumente de diseminare a informațiilor publice este pagina web. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet nr.188 din 03.04.2012 are ca scop sporirea nivelului de transparență a activității autorităților publice și a accesului la informația de interes public prin intermediul paginii oficiale în rețeaua Internet, precum și stabilirea cerințelor minime obligatorii privind paginile web oficiale ale autorităților administrației publice. Astfel, pe pagina-web oficială a autorității administrației publice va fi publicată următoarea informație: structura autorității publice, date privind</p>	<p>Coruptibilitate Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice</p>	<p>Considerăm necesar de a completa textul art.21 din proiect cu prevederile menționate mai sus, fie cu referire la ele.</p>

			obiectivele și funcțiile subdiviziunilor sale subordonate, adresele poștale, numerele de telefon și alte rechizite ale adresei autorității publice, numărul angajaților, date privind organizațiile subordonate autorității publice (cu indicarea și/sau trimiterea la paginile web ale acestora), numerele de telefon ale serviciilor de informație ale autorității publice; datele cu privire la conducerea autorității publice; declarația cu privire la venituri și proprietate a conducerii autorității administrației publice; actele normative aprobate de autoritatea publică; datele privind transparența în procesul decizional; orele de primire în audiență a cetățenilor, datele necesare privind modul de depunere a petițiilor; datele privind încadrarea cetățenilor în serviciul public; datele privind ședințele organizate de autoritățile publice și deciziile adoptate; datele privind programele și proiectele, inclusiv de asistență tehnică, ale căror beneficiari sau executanți sînt autoritățile administrației publice; datele privind planificarea și executarea bugetelor de către autoritățile administrației publice; serviciile publice prestate persoanelor fizice și juridice; altă informație utilă.		
13	art.52 alin.(1)	Articolul 52. Dispoziții finale și tranzitorii (1) Prezenta lege intră în vigoare la 1 august 2016	Este necesar de modificat data intrării în vigoare a legii, întrucît sîntem deja în luna august, iar proiectul nu a fost votat și nu este încă lege. Am sugera ca să fie prevăzută o dată ulterioară, cu luarea în considerare a necesității de acordare unui timp suficient pentru toți subiecții să realizeze și să pregătească toate acțiunile prevăzute în proiect/viitoarea lege. Spre exemplu, Legea nr.271 din 18.12.2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice chiar dacă este adoptată, va intra în vigoare la 12.11.2016.	Coruptibilitate Norme irealizabile	Este necesară revizuirea datei de intrare în vigoare a viitorului act legislativ.
14	Obiecție generală	"...Centrul Național Integritate..."	În tot cuprinsul textului este necesar de substituit Centrul Național Integritate cu Autoritatea Națională de Integritate - așa cum prevede Legea nr.132 din 17.06.2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Este necesară revizuirea în proiect a denumirii "Centrul Național Integritate" cu "Autoritatea Națională Integritate".

Concluzii

Potrivit notei informative, proiectul de lege a fost elaborat în vederea realizării Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018, Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană, precum și alte angajamente asumate de țara noastră pe plan internațional. Scopul principal al proiectului constă în cultivarea integrității publice și a climatului zero toleranță la corupție în cadrul entităților publice din Republica Moldova. În speță, proiectul de lege își propune să reglementeze întreg spectrul anticorupție în Republica Moldova și lupta pentru un climat de integritate atât în sectorul public, cât și în sectorul privat. Noutățile și prevederile noi ale proiectului țin de integritatea actorilor din domeniul public, inclusiv integritatea politică și finanțarea partidelor, integritatea instituțională (declararea intereselor personale, declararea cadourilor, asigurarea accesului la informații cu caracter public, etc.), controlul integrității în sectorul public, sancționarea lipsei de integritate, explicarea noțiunilor de acte de corupție și celor asimilate corupției. Ca rezultat acest proiect de lege va înlocui Legea nr.90/2008 cu privire la

prevenirea și combaterea corupției.

Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare detaliată a necesității promovării proiectului. Intenția autorilor este expusă clar în nota informativă ce însoțește proiectul de lege. În acest sens, autorii indică scopul principal, condițiile ce au impus elaborarea proiectului de lege, principalele prevederi, evidențierea elementelor noi, efectul social și economic al actului.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate, să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate urmau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ. Subliniem că astfel de informații lipsesc în nota informativă, iar pe pe pagina web a Parlamentului este plasat doar Raportul de expertiză al Centrului Național Anticorupție.

Plus la aceasta, notăm că la dosarul proiectului de lege nu există avizul Guvernului, însă potrivit Constituției și Regulamentul Parlamentului, proiectele de acte legislative și propunerile legislative înaintate de deputați se remit Guvernului spre avizare.

La fel, proiectul urma a fi consultat cu autoritățile administrației publice locale, prin structurile lor asociative, deoarece proiectul se referă și la activitatea APL.

În nota informativă autorii menționează că proiectul de lege este în unison cu politicile Uniunii Europene, întrucât cultivarea, consolidarea și respectarea măsurilor de integritate sînt și rămîn a fi o prioritate pentru Spațiul Unic European, dar și pentru Republica Moldova. Plus la aceasta, autorii notează că la elaborarea proiectului s-a ținut cont de recomandările GRECO pentru Republica Moldova, de prevederile Convenției ONU împotriva corupției. De asemenea, OSCE, OCDE, UNDDC și alte organisme internaționale consideră măsurile de integritate instituțională și profesională ca instrumente foarte eficiente contra corupției, iar Strategia "Europa 2020" pune accentul pe buna guvernare, statul de drept și ținerea sub control a corupției.

Implementarea prevederilor proiectului nu va necesita cheltuieli suplimentare din bugetul de stat.

Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

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

Proiectul legii integrității reprezintă o lege-cadru, care vine să compileze mai multe norme de etică și conduită profesională, ce se regăsesc în mai multe acte legislative: Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Codul de conduită al funcționarului public, legile speciale ale entităților publice care conțin măsuri de integritate instituțională și profesională. Totodată, adoptarea proiectului de lege presupune abrogarea Legii privind prevenirea și combaterea corupției nr.90/2008. Trebuie să remarcăm, totuși, că unele prevederi ale proiectului sînt concurente cu alte prevederi ale legislației. Astfel, articole întregi din proiect sînt reproduse din actele legislative existente, în vigoare la moment. Plus la aceasta, un șir de norme reproduc normele deja inserate în pachetul legilor integritate adoptate recent (Legea privind evaluarea integrității instituționale, adoptată la 21.07.2016, fie Legea nr.133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale).

Am depistat o normă în proiect, care, în modalitatea în care este formulată, este contrară Constituției și Regulamentului Parlamentului. Este vorba despre textul normei din care reiese că Guvernul adoptă acte legislative, însă, aceasta este prerogativa exclusivă a Parlamentului ca unică autoritate legislativă a statului.

În raport au fost formulate mai multe recomandări ce au ca scop sporirea transparenței în procesul decizional și accesului societății la informațiile de interes public. În acest sens am recomandat:

- ca conducătorul entității publice să comunice public pe pagina web și numărul și numele candidaților ce au participat la concursurile de selecție pentru posturile vacante, precum și să facă public pe pagina web procesele - verbale ale comisiei de selectare a candidaților pentru funcția vacantă, incluzînd evaluarea comisiei și clasamentul solicitanților. Aceste obligații vor spori transparența în procesul de selecție și angajare, iar în consecință va duce la angajarea și promovarea agenților publici în bază de merit și integritate profesională.

- de a include în textul proiectului mecanismele de cooperare și de parteneriat cu societatea prevăzute de legea nr.239/2008 și Hotărîrea Guvernului nr.96/2010 și anume entitățile publice trebuie să creeze consilii consultative, grupuri de lucru permanente sau grupuri de lucru ad-hoc care participă la procesul decizional și care trebuie să constituie acele platforme de dialog între părțile interesate și entitățile publice.
- să fie inserat suplimentar și obligația de a asigura înregistrarea tuturor recomandărilor părților interesate parvenite pe parcursul desfășurării consultării publice a proiectului de decizie și să le includă în sinteza recomandărilor, care este făcută publică prin informarea generală pînă la adoptarea deciziei respective. Totodată, această sinteză trebuie să includă recomandările care au fost acceptate, recomandările care au fost respinse și motivul neacceptării lor.
- de a indica suplimentar, așa cum prevăd cerințele de transparență în procesul decizional, obligația de aduce la cunoștință cetățenilor anunțul despre desfășurarea ședinței publice (cu cel puțin 3 zile lucrătoare înainte de data desfășurării ședinței), care trebuie să includă obligatoriu data, ora, locul desfășurării ședinței și ordinea de zi a acesteia.
- de a indica în proiect și alte posibilități de furnizare și acces la informația cu caracter public, în mod special paginile web ale entităților publice. Ele reprezintă cele mai eficiente instrumente de diseminare a informațiilor publice și sporesc nivelul de transparență a activității autorităților publice.

Rezumînd cele expuse, considerăm necesar de a elimina toate elementele de vulnerabilitate identificate, cu luarea în considerare a obiecțiilor și recomandărilor formulate în prezentul raport de expertiză, pentru ca acest proiect de lege să poată fi supus procedurilor de dezbatere și adoptare în cadrul Parlamentului (lectura II).

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției