



**CENTRUL DE ANALIZĂ ȘI PREVENIRE A CORUPȚIEI**  
CENTRE FOR THE ANALYSIS AND PREVENTION OF CORRUPTION

8 septembrie 2021, nr.080

**Doamnei Olesia Stamate,**  
**Președinte a Comisiei juridice, numiri și imunități**

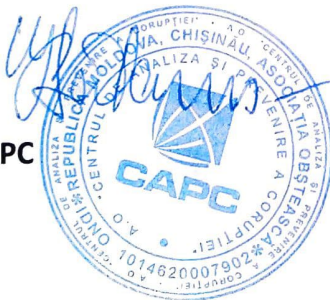
**Stimată doamnă Președinte,**

Asociația Obștească „Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției” (CAPC) a examinat proiectul Legii pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, Legea nr.133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, alte acte normative), inițiativă legislativă a unui grup de deputați în Parlament, înregistrat cu nr.169 din 4.08.2021.

Prin această scrisoare, Vă expediem Opinia AO ”CAPC” cu privire la proiectul de lege nr.169 din 4.08.2021, cu remarci și recomandări pentru îmbunătățirea textului proiectului, care va fi examinat de către comisia juridică numiri și imunități și dezbătut în lectura a doua în Plenul Parlamentului.

Anexă: Opinia AO ”CAPC” cu privire la proiectul de lege nr.169 din 4.08.2021

**Cu respect,**  
**Galina Bostan,**  
**Președintele CAPC**



\*\*\*\*\*

*Opinia AO ”CAPC” a fost elaborată în cadrul Proiectului „Cetățenii vorbesc: promovarea reformei democratice în interesul cetățenilor din Moldova”, implementat cu suportul Freedom House Moldova*

## OPINIE

**cu privire la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative  
(Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, Legea nr.133/2016 privind  
declararea averii și intereselor personale, alte acte normative)  
(inițiativă legislativă a unui grup de deputați în Parlament,  
înregistrat cu nr.169 din 4.08.2021)**

Conform notei informative a proiectului, acesta a fost elaborat în vederea perfecționării cadrului legislativ privind funcționarea Autorității Naționale de Integritate (ANI), prevenirea situațiilor de conflicte de interese, incompatibilități, restricții și limitări ale subiecților declarării precum și declararea corectă/corespunzătoare a averii și intereselor personale a subiecților vizați cu astfel de obligații. Potrivit autorilor, proiectul de lege mai propune fortificarea rolului inspectorului de integritate în procesul de efectuare a controlului averii și intereselor personale, prin acordarea unor pîrghii suplimentare precum și asigurarea unei cooperări eficiente cu organele de ocrotire a normelor de drept în procesul efectuării controlului averii și intereselor personale.

### Remarci generale

1. Autorii proiectului de lege vin cu multiple modificări la legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și legea nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale. Însă, considerăm mai oportun ca cele două legi să fie comasate într-o singură lege, care să reglementeze obiectul și subiecții declarării, procedurile de verificare și control efectuate de către Autoritatea Națională de Integritate, precum și organizarea ANI.
2. În contextul modificărilor importante propuse de autori la tot procesul de declarare, verificare și control al averilor, considerăm oportun de a acorda o atenție sporită profilului inspectorilor de integritate existenți, dar și celor care vor accede în funcție. Cu certitudine, va fi nevoie de inspectorii de integritate cu cunoștințe ample în domeniul dreptului civil, fiscal, vamal, posibil în domeniul cadastral, evaluare a bunurilor, etc. Or, aceștia vor trebui să aplice în practică noile prevederi legale referitoare la declararea valorii de piață a bunurilor, evaluarea/expertiza bunurilor, consecințele juridice în cazul discrepanțelor dintre valoarea declarată și valoarea contractuală, etc.

### Remarci detaliate

#### **Art. I. – Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate**

1. La pct.3 se propune excluderea mai multor prevederi din art.11 al legii nr.132/2016 ce țin de verificarea și testarea candidaților la conducerea ANI conform legii 271/2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice și conform legii 269/2008 privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf).

În ce privește abrogarea condiției de verificare a candidaților la funcția de Președinte și vicepreședinte al Autorității Naționale de Integritate prin aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf), autorii proiectului fac referire la Hotărîrea Curții Constituționale nr.6/2018. Or, Curtea a indicat că condiția obligativității rezultatului pozitiv ca urmare a susținerii testului poligraf poate constitui o limitare a dreptului la administrare și a dreptului la muncă al persoanei supuse testului. Curtea a mai notat dubiile sale referitor la corectitudinea testelor poligraf și a mai indicat la faptul că acestea nu reprezintă o metodă

științifică acceptată la nivel european sau internațional și un procedeu sigur de detectare a comportamentelor simulate.

Însă, autorii nu argumentează și nu înțelegem rațiunea excluderii condiției de verificare a candidaților la funcția de Președinte și vicepreședinte al Autorității Naționale de Integritate potrivit legii nr.271/2008. Or, această verificare se efectuează de către Serviciul de Informații și Securitate în scopul (art.3):

- a) *prevenirii și combaterii corupției în autoritățile publice;*
- b) *prevenirii ocupării funcțiilor publice de către persoane care prezintă o amenințare pentru interesele securității naționale;*
- c) *determinării gradului de îndeplinire de către titulari și candidați a cerințelor de încadrare și a gradului de respectare a restricțiilor stabilite de lege;*
- d) *prevenirii, identificării și excluderii factorilor de risc;*
- e) *stabilirii autenticității informațiilor comunicate de titularii și de candidații la funcții publice în documentele depuse pentru ocuparea lor;*
- f) *realizării măsurilor prevăzute de lege, orientate spre excluderea faptelor ce pot constitui o amenințare a intereselor securității naționale.*

Legea nr.271/2008 stabilește exact în art.5 care sunt persoanele (titularii și candidații) supuse verificării, cu indicarea funcțiilor specificate în Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, unde se regăsește și funcția de Președinte și vicepreședinte al Autorității Naționale de Integritate (în rînd cu alte funcții de demnitate publică din cadrul autorităților publice cu competențe de prevenire și combatere a corupției, precum Centrul Național Anticorupție, fie autoritățile judecătorești, precum instanțele de judecată de toate nivelele, Procuratura, etc.).

Propunerea autorilor de a exclude condiția de verificare a candidaților la funcția de Președinte și vicepreședinte ANI este cu atît mai bizară în contextul în care această obligație nu este exclusă pentru inspectorii de integritate (pct.7 din proiect referitor la art.18 alin.(21)), dar și rămînerea fără modificări a art.5 alin.(e) din legea nr.271/2008. Funcția inspectorului de integritate desigur că este una foarte importantă, dar nu putem neglija funcția Președintelui și vicepreședintelui ANI, care conduce și organizează activitatea Autorității Naționale de Integritate, numește în funcții inspectorii de integritate, aprobă un șir de documente importante pentru buna desfășurare a activității ANI și inspectorilor, controlează și aplică sancțiuni, etc. În speță, considerăm oportun și necesar menținerea condiției de verificare a candidaților la funcția de Președinte și vicepreședinte al Autorității Naționale de Integritate potrivit legii nr.271/2008.

2. La pct.6 se propune completarea articolului 15 alineatul (2) cu literele a<sup>1</sup>) și a<sup>2</sup>) pentru a stabili două temeuri suplimentare de încetare a mandatului de Președinte și vicepreședinte al ANI în cazul în care membrul organului de conducere nu își exercită corespunzător funcțiile sau încalcă flagrant prevederile legale. În fapt, acestea sunt temeuri de revocare a mandatului și considerăm oportun de a fi inserate în alin.(2) al art.15.

Potrivit autorilor, mandatul poate înceta în cazul în care Consiliul constată managementul defectuos urmarea analizei raportului anual de activitate a Autorității sau neîndeplinirea obiectivelor de performanță stabilite în strategia și planul de activitate al Autorității (lit.a<sup>1</sup>). La reglementarea motivelor de destituire a membrilor organelor de conducere este necesar de evitat formulările generale și interpretabile precum "management defectuos". Esența unui management defectuos este gestionarea necorespunzătoare în raport cu obligațiile de serviciu, stabilite expres în lege, fie cu anumite obiective de performanță, stabilite în lege, acte interne sau contract de muncă. În speță, propunem reformularea lit.a<sup>1</sup>) după cum

urmează: "Urmarea analizei raportului anual de activitate a Autorității, Consiliul constată neîndeplinirea obiectivelor de performanță stabilite în strategia și planul de activitate al Autorității".

3. La pct.9 se propune modificarea art.20 alin.(1) lit.b) pentru oferirea dreptului inspectorului de integritate să solicite și să obțină gratuit informațiile necesare de la orice persoană fizică sau juridică, de drept public sau privat, pe suport de hârtie și/sau în format electronic, pentru realizarea atribuțiilor de verificare și/sau control al averilor și intereselor personale, precum și pentru verificarea și/sau controlul respectării regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, al restricțiilor și al limitărilor. Prevederi similare sunt și la pct.11 din proiect ce ține de modificările propuse la art.33 alin.(6).

Ca și obiecție generală notăm, că astfel de prevederi aduc atingere drepturilor și intereselor persoanelor fizice și juridice, contrar garanțiilor din art.54 al Constituției. De facto, *apar obligații pentru cei care nu sunt subiecți ai declarării* în sensul legii nr.133/2016. În plus, nerespectarea acestor obligații atrage după sine sancțiuni contravenționale. Nu se ține cont că prin acele "informații necesare" solicitate pot fi informații din viața familială și privată, informații care conțin date cu caracter personal, informații care pot constitui secret comercial, alte informații care au tangență nemijlocită cu drepturile și libertățile protejate de lege și Constituție, iar proiectul nu prevede nici o măsură de protecție a acestor informații.

Solicitarea informațiilor de la persoane fizice și juridice ar trebui să constituie o măsură de extremă necesitate doar în cazurile în care inspectorul de integritate nu a obținut aceste informații de la autoritățile/instituțiile publice (Serviciul Fiscal de Stat, Serviciul Vamal, Agenția Servicii Publice, etc.) sau cele care activează în interes public (ex: notar, executorul judecătoresc, etc.). Aici desigur trebuie să fie o colaborarea mai bună între ANI și alte autorități publice, dar și accesul facil și gratuit al inspectorilor de integritate la informațiile din registrele publice existente.

Expresia "*să solicite și să obțină gratuit informațiile necesare*" pune pe umerii persoanelor fizice și juridice toate cheltuielile și eforturile pentru prezentarea acestor informații (xerox, printer, scaner, CD, flascărd, etc.). Unele informații pot fi în volum de zeci și sute de pagini, fapt ce presupune cheltuieli considerabile. În mod special, ar putea reprezenta cazul agenților economici, activitatea cărora poate fi afectată de astfel de solicitări din partea inspectorilor de integritate.

Normele propuse nu specifică dacă sunt necesare documentele originale sau doar copiile de pe aceste documente. În cazul în care se solicită originalul unui document, proiectul nu stabilește perioada de returnare a originalului deținătorului aceluși document.

Subiectul "împovărării" businessului cu multiple solicitări și abuzurilor din partea organelor de urmărire penală și organelor de control a fost abordat intens în anii precedenți, iar ca rezultat au fost inserate mai multe modificări la cadrul normativ pentru a asigura unele garanții, evitarea abuzurilor, inclusiv stoparea activității unui agent economic, dar și preluarea cheltuielilor de pe umerii agenților economici. În speță, prezentăm câte exemple, care pot constitui repere pentru autori la modificarea și îmbunătățirea normelor din proiect.

#### Art.128 din Codul de procedură penală nr.122/2003

(5<sup>1</sup>) **Ridicarea** obiectelor, **documentelor**, **dispozitivelor de stocare a datelor sau a sistemelor de informații în original este permisă doar dacă, după examinarea la fața locului, în prealabil, se constată că acestea ar putea avea importanță expresă și indispensabilă pentru cauza penală, iar ridicarea lor nu stopează în mod inevitabil activitatea economică a persoanei.**

(5<sup>2</sup>) **În cazul în care ridicarea obiectelor, documentelor, dispozitivelor de stocare a datelor sau a sistemelor de informații în original nu este posibilă fără stoparea inevitabilă a activității**

economice a persoanei, organul de urmărire penală **dispune**, prin ordonanță motivată, **efectuarea de copii și înregistrări foto sau video**, stocarea datelor, inspectarea, măsurarea sau prelevarea de mostre, care servesc drept mijloc de probă. Efectuarea copiilor și a înregistrărilor foto sau video, stocarea datelor (clonarea sistemelor informaționale), inspectarea, măsurarea sau prelevarea de mostre se realizează, după caz, cu participarea specialistului, prin utilizarea metodelor și mijloacelor tehnice ce asigură integritatea și autenticitatea documentelor, obiectelor, dispozitivelor de stocare a datelor sau a sistemelor de informații.

(5<sup>3</sup>) În cazul în care este imposibilă efectuarea copiilor și a înregistrărilor foto sau video, stocarea datelor (clonarea sistemelor informaționale), inspectarea, măsurarea sau prelevarea de mostre a obiectelor, documentelor, dispozitivelor de stocare a datelor și a sistemelor de informații la locul efectuării acțiunii procesuale fără a afecta integritatea și autenticitatea acestora ori posesorul acestora nu permite sau obstrucționează efectuarea acestor acțiuni, **organul de urmărire penală le ridică în scopul efectuării copiilor și a înregistrărilor foto sau video**, stocării datelor (clonării sistemelor informaționale), inspectării, măsurării sau prelevării de mostre, indicînd în procesul-verbal întocmit elementele de individualizare a fiecărui obiect, document sau dispozitiv.

(5<sup>4</sup>) În toate cazurile, cu excepția dispunerii constatării tehnico-științifice sau expertizei judiciare asupra obiectelor, documentelor, dispozitivelor de stocare a datelor sau a sistemelor de informații, **acestea se restituie persoanei de la care au fost ridicate în termen de 3 zile de la ridicare**. Dacă din cauza proprietăților individuale ale obiectelor, documentelor, dispozitivelor de stocare a datelor sau a sistemelor de informații este necesar mai mult timp pentru examinarea lor, **termenul de restituire poate fi prelungit prin ordonanța motivată a procurorului, dar nu mai mult decît pentru un termen total de pînă la 20 de zile de la data ridicării**.

Art.425 din Codul Contravențional nr.218/2008

(6<sup>1</sup>) În cazul contravențiilor date în competența organelor de control de stat al activității de întreprinzător și cea a organelor Ministerului Afacerilor Interne **nu se permite ridicarea de obiecte, documente, dispozitive de stocare a datelor dacă ridicarea acestora stopează activitatea economică a persoanei**. În cazul dat **se purcede la efectuarea de copii și de înregistrări foto sau video de pe documente și dispozitive de stocare a datelor, pot fi inspectate, măsurate sau prelevate mostre din acestea, care constituie mijloc material de probă**.

(6<sup>2</sup>) Copiile se realizează cu ajutorul mijloacelor tehnice și al procedurilor adecvate, de natură să asigure integritatea informațiilor conținute de acestea, și de un specialist care funcționează în cadrul organelor judiciare sau, după caz, din afara acestora.

(6<sup>3</sup>) În cazul prevăzut la alin.(6<sup>1</sup>), cînd este imposibilă efectuarea copiilor și a înregistrărilor foto sau video de pe documente și dispozitive de stocare a datelor ori posesorul acestora nu permite sau obstrucționează efectuarea acestor acțiuni, agentul constatator le ridică în scopul efectuării copiilor și înregistrărilor foto sau video, stocării datelor, inspectării, măsurării sau prelevării de mostre, indicînd în procesul-verbal întocmit elementele de individualizare a fiecărui obiect, document sau dispozitiv de stocare a datelor. **Obiectele, documentele sau dispozitivele de stocare a datelor se restituie de către agentul constatator sau de autoritatea competentă de soluționarea cauzei contravenționale în cel mai scurt timp posibil, dar nu mai tîrziu de 3 zile lucrătoare din momentul ridicării acestora**.

4. Potrivit pct.9 din proiect art.20 alin.(1) din legea nr.132/2016 se completează cu lit.e), prin care inspectorul de integritate are dreptul să efectueze sau să solicite efectuarea evaluărilor și expertizelor pentru determinarea valorii de piață a bunurilor în procedurile de control.

În modul în care este formulată norma propusă de autori, evaluările și expertizele sunt efectuate fie de către inspectorul de integritate, fie la solicitarea lui, de către terțe persoane, nefiind clar cine anume. Acest moment este important din motiv că autorii specifică în alte norme ale proiectului despre efectuarea evaluărilor și expertizelor de către subiecții supuși controlului (ex: art.33 alin(11)).

În cazul în care autorii au avut intenția să împuternicească inspectorul de integritate cu dreptul de efectuare a evaluărilor și expertizelor, considerăm aceste prevederi drept irealizabile. Efectuarea evaluărilor și expertizelor sunt funcții improprii inspectorului de integritate, acesta nu are cunoștințele în domeniu necesare, nu este evaluator și nu deține certificat de evaluator în sensul legii nr.989/2002 cu privire la activitatea de evaluare.

În ce privește solicitarea efectuării evaluării și expertizelor, dacă aceasta este adresată unei întreprinderi specializate sau unor evaluatori certificați, considerăm de principiu oportun un astfel de mecanism, dar cu unele rezerve privind realizarea eficientă a noilor prevederi în practică. Pornind de la faptul că marea majoritate a bunurilor nu sunt declarate la valoare de piață și nu știm dacă procentul se va micșora considerabil după adoptarea acestui proiect de lege în varianta actuală, vor fi necesare de efectuat foarte multe evaluări și expertize, care costă bani. Autorii nu au făcut o estimare a cheltuielilor pentru aceste evaluări și expertize, s-au rezumat doar să indice în nota informativă că sursele financiare vor fi acoperite din bugetul ANI – un buget mereu criticat ca fiind insuficient pentru impulsivitatea activității ANI. Mai mult ca atât, autorii proiectului au indicat în nota informativă că implementarea prevederilor proiectului nu necesită cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat. Cu o astfel de abordare riscăm să nu fie aplicate noile prevederi în practică, fie autorii mizează pe faptul că persoanele supuse controlului singuri vor efectua pe cheltuiala proprie aceste evaluări și expertize, ceea ce este și mai grav, dar despre aceste momente ne vom expune mai detaliat în remarcile noastre de mai jos.

5. La pct.11 din proiect, în art.28 alin.(2) din legea nr.132/2016 se propune acceptarea sesizărilor anonime, care pot sta ulterior la baza controlului din oficiu inițiat de către președintele ori vicepreședintele Autorității sau de către inspectorul de integritate (la fel pct.12 art.37 alin.(2)).

Este o prevedere ce contravine jurisprudenței Curții Constituționale. Or, în Hotărârea nr.25 din 17.09.2013 pentru controlul constituționalității unor prevederi referitoare la examinarea petițiilor anonime, Curtea a statuat următoarele:

*”41. Curtea reține că din redacția articolului 52 din Constituție rezultă cu claritate că orice petiție urmează a fi **semnată**, iar petiționarii trebuie să fie identificabili.*

*42. Analizând textual norma cuprinsă la articolul 52 alin. (1) din Constituție în corelație cu alte dispoziții constituționale care pun în sarcina legislativului reglementarea anumitor drepturi și libertăți (ex.: articolele 17, 25, 45, 48, 50 etc.), Curtea observă că utilizarea adverbului „numai” indică o restricție și **exclue posibilitatea examinării petițiilor anonime.***

*43. Necesitatea semnării petiției rezultă și din faptul că, potrivit prevederilor legale, petițiile adresate de către cetățeni au scopul de a asigura protecția drepturilor și a intereselor lor legitime.*

*50. Curtea menționează că prin stabilirea în lege a obligației autorităților competente de a examina petițiile anonime în cazul în care conțin informații referitoare la securitatea națională sau ordinea publică legiuitorul a depășit cadrul constituțional și, astfel, a modificat în fapt conținutul normei constituționale fără o revizuire a Constituției. Or, modul de redactare a*

*articolului 52 din Constituție nu oferă Parlamentului o marjă de discreție, care i-ar permite să instituie excepții de la regula semnării petițiilor.”*

Pentru a asigura ”anonimatul” petițiilor (în cazul în care această normă va fi adoptată) considerăm oportun de a reglementa, fortifica și aplica instrumente și mecanisme de protecție a celor care sesizează ANI (exemple: ANI să dispună de canale speciale de sesizare a celor care au anumite frici; să nu divulge public numele/prenumele persoanei care sesizează; să fie numită o persoană responsabilă de asigurarea confidențialității unor astfel de sesizări; etc.). Ca sursă de inspirație pot servi măsurile de protecție prevăzute în legea privind avertizorii de integritate nr.122/2018 și Hotărîrea Guvernului nr.23/2020 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de examinare și raportare internă a devăluirilor practicilor ilegale.

O altă soluție pentru autori ar putea reprezenta prevederile cuprinse în art.263 alin.(8) din Codul de procedură penală, care pot fi preluate și ajustate la specificul de activitate ANI. Or, potrivit normei din CPP *”plîngerile și denunțurile anonime nu pot servi temei pentru pornirea urmăririi penale, însă, în urma controlului efectuat în temeiul acestor plîngeri sau denunțuri, organul de urmărire penală se poate autosesiza în vederea urmăririi penale.”*

6. Potrivit art.29 alin.(1) din legea nr.132/2016 (pct.11 din proiect), sesizarea persoanei în formă electronică trebuie să corespundă cerințelor legale stabilite pentru un document electronic.

Acest fapt presupune ca orice seizare în format electronic trebuie să fie semnată electronic de petiționar. Aici sunt 2 aspecte care trebuie menționate și analizate pentru ca aceste prevederi să nu creeze bariere suplimentare persoanelor care intenționează să sesizeze ANI. Trebuie să pornim de la ideea că forma electronică de sesizare este una comodă, nu necesită cheltuieli și timp (poștă, deplasare), iar în situația pandemică este și o metodă sigură pentru petiționari. În primul rând, aceste prevederi nu sunt aplicabile pentru sesizările anonime (în cazul în care aceste prevederi rămân în proiect). Or, prin aplicarea semnăturii electronice persoana nu mai este anonimă. Bănuim că petiționarii anonimi, existențe și în prezent, preferă anume sesizările în formă electronică (poate ANI are și anumite statistici în acest sens). În rândul doi, similar, se demotivează din start un șir de subiecți să sesizeze ANI, care preferă acest mod de sesizare sau care, spre exemplu, nu dispun de semnături electronice.

Aici mai este un moment, care cel puțin ar putea constitui un punct de reflexie despre necesitatea sau nu a semnăturii electronice pe unele documente. Semnătura electronică este o metodă de autentificare, confirmînd faptul că mesajul sau documentul este creat de către persoana care l-a semnat. Semnătura obișnuită pe o cerere/petiție are același scop de a confirma că anume persoana în cauză a înaintat documentul. Însă, o cerere pe suport de hîrtie, semnată de destinatar și expediată prin poștă cu aviz de recepție, nu este mai sigură decît o solicitare prin e-mail sau formular online web. Or, autoritatea publică nu poate să stabilească dacă această semnătură îi aparține persoanei care sesizează sau altei persoane. În speță, nu trebuie să fie important și obligatoriu pentru o autoritate publică de a constata veridicitatea/autenticitatea celui care sesizează. Desigur, autoritatea ar putea, spre exemplu, să verifice printr-un apel telefonic sau email anumite aspecte pentru a înregistra acea sesizare în format electronic fără semnătură electronică.

7. În art.31 și 32 (pct.11 din proiect) este menționat că verificarea prealabilă se finalizează cu emiterea de către inspector a unui proces-verbal de inițiere a controlului sau de refuz al inițierii controlului. După procesul – verbal de inițiere a controlului va urma un act de constatare al inspectorului de integritate, care poate fi contestat de persoana supusă controlului averii și al intereselor personale.

Însă, proiectul nu prevede posibilitatea contestării procesului – verbal de refuz al inițierii controlului în cazul în care ar exista temeuri justificate de inițiere, iar inspectorul de integritate este de o altă părere. Considerăm că un asemenea drept de contestare a refuzului ar putea fi acordat oricărei persoane interesate, precum persoana care a sesizat ANI, organizații non-guvernamentale, mass-media, etc.

8. În conformitate cu art.33 (4) din legea nr.132/2016 (pct.11), controlul averii și intereselor personale se extinde asupra soțului/soției, părinților/socrilor și copiilor persoanei supuse controlului. Dacă persoana supusă controlului se află în concubinaj sau dacă are persoane la întreținere, verificarea se va extinde și asupra averii acestor persoane. În continuare, la art.33 alin.(5) se specifică că dacă există aparența sau suspiciuni rezonabile că bunurile persoanei supuse controlului au fost înscrise pe numele altor persoane, verificarea se va extinde și asupra acestor bunuri și persoane. Dacă subiectul declarației a indicat venituri și bunuri obținute din donații, verificarea se va extinde și asupra donatorului.

Deși înțelegem intenția autorilor, astfel de prevederi pot aduce riscuri, abuzuri și încălcări ale drepturilor și libertăților persoanelor, care nu sunt în funcții publice și nu sunt subiecți ai declarației/controlului în sensul și esența legii nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale. De facto, ANI se va transforma într-un super organ de control, cu competențe de a verifica orice cetățean din Republica Moldova, cu dreptul de a le solicita documente și chiar sancționa pentru neprezentarea acestor documente. Considerăm că aceste competențe nu sunt ale ANI, dar intră în zona de competențe a Serviciului Fiscal de Stat în mod principal, dar și posibil alte organe.

9. Potrivit alin.(9) din art.33 (pct.11 din proiect), dacă persoana supusă controlului, membrii familiei, persoanele apropiate acesteia sau alte persoane menționate la alin.(5) nu prezintă documentele și informațiile solicitate, inspectorul de integritate poate constata, dacă alte documente sau informații nu sugerează contrariul, că suspiciunile sale cu privire la încălcarea regimului juridic de declarare a averii și a intereselor personale sunt întemeiate.

În speță, reieșind din prevederile propuse, sarcina probațiunii îi revine subiectului controlului, dar nu inspectorului de integritate (ANI / statul). Tot probatoriul se orientează pe ceea ce va prezenta persoana fizică / juridică.

În Hotărârea Curții Constituționale nr.6 din 16.04.2015 privind controlul constituționalității unor prevederi din Codul penal și Codul de procedură penală (confiscarea extinsă și îmbogățirea ilicită), Curtea s-a expus și asupra principiului prezumției nevinovăției.

*50. Curtea reține că prezumția dobândirii licite a bunurilor este o aplicație a principiului prezumției nevinovăției, consacrat în Constituția și în actele infraconstituționale ale Republicii Moldova, precum și în instrumentele internaționale în materia drepturilor omului. Potrivit art.21 din Constituție: "Orice persoană acuzată de un delict este prezumată nevinovată pînă când vinovăția sa va fi dovedită în mod legal, în cursul unui proces judiciar public, în cadrul căruia i s-au asigurat toate garanțiile necesare apărării sale".*

*51. Curtea reiterează că articolul 21 din Constituție garantează persoanei acuzate de un delict excluderea oricărei aparențe de culpabilitate a acesteia pînă când vinovăția sa nu va fi dovedită în mod legal.*

*52. Curtea Europeană a menționat frecvent în jurisprudența sa că prezumția de nevinovăție, garantată de articolul 6 § 2 al Convenției, este unul dintre elementele unui proces echitabil. Aceasta ar fi încălcată dacă o declarație a unui funcționar public cu privire la o persoană acuzată de o infracțiune ar reflecta opinia că ea este vinovată înainte ca acest lucru să fie legal stabilit (cauza Popovici v. Moldova, Hotărârea din 27 noiembrie 2007).*



**53. În această ordine de idei, Curtea subliniază că, potrivit principiilor de drept procesual penal, nimeni nu este obligat să-și dovedească nevinovăția, sarcina probațiunii revenind acuzării, iar situația de dubiu este interpretată în favoarea celui acuzat (in dubio pro reo).**

Tot aici Curtea face trimitere la alte constatări ale sale, conexe cauzei examinate, enunțate în Hotărîrea nr.21 din 20 octombrie 2011 privind interpretarea art. 46 alin. (3) din Constituție:

*„24. Această prezumție se întemeiază pe principiul general potrivit căruia orice act sau fapt juridic este prezumat licit pînă la proba contrarie, impunînd, în ceea ce privește averea unei persoane, ca dobîndirea ilicită a acesteia să fie dovedită. Prezumpția constituțională atribuie sarcina probei exclusiv organelor statului.”*

**45. Astfel, Curtea reiterează că, prin prisma normelor constituționale, sarcina probei urmează a fi atribuită exclusiv organelor statului.**

**46. De asemenea, în hotărîrea menționată mai sus Curtea a subliniat că:**

*„27. [...] în măsura în care, în pofida dovezilor administrate pentru susținerea vinovăției celui acuzat, îndoiala persistă în ce privește vinovăția, atunci îndoiala este echivalentă cu o probă pozitivă de nevinovăție”.*

10. Potrivit alin.(10) din art.33 (pct.11 din proiect), în cazul în care inspectorul de integritate are dubii rezonabile că persoana supusă controlului deține și alte bunuri decît cele înscrise în declarația de avere și interese personale ori există aparența diferenței substanțiale între veniturile obținute, cheltuielilor suportate și averea deținută, inspectorul de integritate îi solicită persoanei supuse controlului informații și dovezi privind justificarea acestei diferențe. Inspectorul invită persoana supusă controlului pentru ca aceasta să-și prezinte punctul de vedere. Punctul de vedere urmează a fi prezentat în termen de 15 zile de la solicitare. Neprezentarea informațiilor sau dovezilor privind justificarea diferenței dintre veniturile obținute, cheltuielilor suportate și averea deținută personal de subiectul declarării sau prin intermediul unor terți, reprezintă suspiciune/bănuială rezonabilă de deținerea unei averi nejustificate.

Din nou vedem că se inversează sarcina probațiunii, contrar prevederilor Constituției și jurisprudenței Curții Constituționale. Prezentarea informațiilor și dovezilor trebuie să fie un drept de apărare al subiectului controlului, dar nu o condiție care duce la recunoașterea vinovăției sale. Persoana poate nu avea acel document pe care îl "bănuiește" inspectorul de integritate, fie nu are de unde să-l prezinte. Acest fapt în în sensul proiectului presupune ca este "demonstrată" deținerea averii nejustificate. Considerăm că astfel de prevederi pot reprezenta niște împuterniciri excesive, care pot duce la abuzuri din partea inspectorilor de integritate, iar persoana supusă controlului nu are pîrghii suficiente să se apere.

11. Reieșind din alin.(11) al art.33 (pct.11 din proiect), pentru clarificarea tuturor neconcordanțelor dintre valoarea declarată și valoarea reală a bunurilor menționate în declarație, inspectorul de integritate poate dispune evaluarea sau expertiza acestora. Persoana supusă controlului poate să evalueze bunurile pe cont propriu.

Aceste prevederi presupun cheltuieli (mari) suplimentare pentru persoana verificată. Dacă e să luăm în coraborare prevederile din proiect, sarcina inversată a probațiunii, reiese că persoana verificată va fi impusă să efectueze personal acea evaluare/expertiză pentru a-și demonstra nevinovăția. Cuvîntul "poate" în privința inspectorului de integritate lasă la discreția acestuia să dispună sau nu efectuarea evaluării/expertizei, iar cuvîntul "poate" în privința persoanei verificate, de facto, devine o obligație/necesitate impusă de efectuare pe cont propriu a evaluării/expertizei. În plus, proiectul nu clarifică cine va recupera aceste cheltuieli în cazul în care "suspiciunile" inspectorului de integritate nu se adevăresc. Este necesar de prevăzut un mecanism clar prin care persoana supusă controlului va putea iniția

un proces împotriva ANI/inspectorului de integritate/statului RM pentru recuperarea cheltuielilor suportate.

12. În conformitate cu prevederile cuprinse în alin.(3) al art.34 (pct.11), la solicitarea inspectorului de integritate, persoana în privința căreia s-a constatat încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale poate fi suspendată din funcție pînă în momentul în care actul de constatare rămîne definitiv.

Cuvîntul "poate" lasă la discreția celui competent să suspende sau nu din funcție. Norma trebuie să fie clară și precisă, să stabilească exact ce trebuie să se întîmple în ce condiții, în caz contrar e o normă inutilă, interpretabilă, aplicată după buna voință a celui responsabil să o aplice. Considerăm că ar fi mai bine de reformulat, gen "Inspectorul de integritate va solicita pentru persoana în privința căreia s-a constatat încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale suspendarea din funcție pînă în momentul în care actul de constatare rămîne definitiv", iar mai departe procedurile prevăzute în alte articole din proiect (examinarea de autoritate în 30 zile, emiterea actului, posibilitatea contestării în contencios administrativ, etc.).

Deși este de înțeles rațiunea autorilor, aceste proceduri de suspendare vor duce mai mult la tergiversarea procesului, dar și la supraîncărcarea inspectorilor de integritate. Or, aceștia, în paralel cu procesul de judecată (actul de constatare ANI contestat de persoana supusă controlului), vor participa în procese de judecată (acțiunile/inacțiunile organizației sau autorității responsabile de numire în funcție în ce privește solicitarea de suspendare din funcție vor fi contestate de inspectorul de integritate / persoana supusă controlului, potrivit procedurilor Codului administrativ).

13. În pct.11 din proiect, la art.34 alin.(7) se menționează că în situația prevăzută la alin.(1), Autoritatea aplică orice măsuri de asigurare necesare și se adresează în instanța de judecată de la sediul Autorității în vederea dispunerii confiscării averii nejustificate sau încasării în folosul statului a valorii acesteia.

Nu este clar ce au avut în vedere autorii prin "Autoritatea aplică orice măsuri de asigurare necesare" (va emite act cu titlu executoriu sau act prin care va aplica măsuri asiguratorii; îl va prezenta instituțiilor publice, precum Agenția Servicii Publice, pentru aplicarea sechestrului sau interdicțiilor?). Or, ANI nu poate avea competențe similare cu ale executorului judecătoresc și instanța de judecată.

14. La pct.13 art.38 alin.(3) se expune în redacție nouă în conformitate cu care actele de constatare prevăzute la art.38 alin.(1) și (11) pot fi contestate în instanța de judecată de contencios administrativ de la sediul Autorității, în termen de 30 de zile de la publicarea actului pe pagina web oficială a autorității, de către persoana supusă controlului sau autorul sesizării (este vorba despre actul în cadrul controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor).

Considerăm oportun de a prevedea că actul se comunică persoanei și din acel moment va începe termenul de contestare, așa cum e în cazul actelor prin care se constată încălcarea regimului juridic al declarării averilor și intereselor personale (pct.11 art.36 alin.(1)).

## **Art. II. – Legea nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale**

1. La pct.2 se prevede completarea art.4 cu alin.(1<sup>1</sup>), care este expus în următoarea redacție:  
„(1<sup>1</sup>) La Anexa nr.1 Secțiunea III și Secțiunea IV Litera A, subiecții prevăzuți la art.3 alin.(1) vor declara valoarea de piață a bunurilor imobile și mobile. Valoarea de piață a bunurilor se va indica de subiectul declarării, pe propria răspundere, reieșind din valoare de piață a bunurilor similare de la ziua dobîndirii lor. Stabilirea valorii de piață a bunului se va face prin compararea

valorii de piață a bunurilor similare în natură, calitate, vechime sau prin compararea altor indici asemănătoare ori prin efectuarea unei expertize sau evaluări în acest sens. În cazul în care între valoarea de piață și valoarea declarată a bunului există o discrepanță de cel puțin 10 salarii medii pe economie, subiectul declarării poate justifica diferența respectivă prin prezentarea argumentelor, documentelor, datelor și informațiilor cu privire la dreptul asupra bunului, locul de amplasare a bunului, calitatea și caracteristicile bunului, gradului de uzură, vechimea bunului și alte date relevante care au stat la baza dobândirii bunului respectiv.”

Aceste prevederi din proiect constituie probabil cele mai discutate în spațiul public, mai criticate și cu cele mai mari riscuri de a nu fi aplicate corespunzător în practică, de a pune o presiune enormă pentru toți subiecții declarării (nu doar pentru cei care în prezent își declară bunurile la valori modice).

Trebuie să pornim de la faptul, că declararea valorii de piață a bunurilor va crea situații juridice ”confuze” și ”conflictuale”, în contextul în care există valoarea cadastrală a bunurilor (imobilele), dar și valoarea contractuală a bunurilor, stabilită expres în contractele încheiate de către subiectul declarării (în cazul bunurilor imobile aceste contracte sunt autentificate și la notar, care verifică inclusiv prețul imobilului – art.31 din legea privind procedura notarială nr.246/2018). Or, contractele civile încheiate de părți, unde se indică prețul bunului, rămân în vigoare, produc efecte juridice (art.308, art.992 Cod civil). Aceste contracte nu sunt anulate de către instanța de judecată.

Ce efecte juridice asupra acestor contracte va avea declararea valorii de piață a bunurilor diferită de valoarea indicată în contract ? Va iniția în acest sens Serviciul Fiscal de Stat controale, cu obligarea achitării impozitelor ”reale” neachitate și cu aplicarea sancțiunilor ? În cazul contestării unui asemenea act al Serviciului Fiscal de Stat, instanța de judecată va lua în considerație valoarea indicată de părți în contract sau valoarea de piață indicată în declarația de avere și interese personale ? Cine va iniția procese în instanța de judecată pentru declararea nulității acestor contracte? Sunt doar câteva întrebări care apar în legătură cu diferențele între valoarea de piață și valoarea contractuală. La elaborarea unor norme de drept trebuie să se ia în considerație un șir de principii, precum: legalitatea și echilibrul între reglementările concurente; oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice (art.3 alin.(1) lit.c) și d) din legea nr.100/2017 privind actele normative).

Prevederile proiectului nu răspund la întrebarea ce se referă la bunurile cumpărate/obținute cu 20 de ani în urmă sau mai mulți ani când nu era încă Republica Moldova. Aceste bunuri aveau un anumit preț, racordat la realitățile de atunci, iar acum aceste bunuri pot fi evaluate la un preț foarte mare, conform pieții actuale.

Nu în ultimul rând, subiecții declarării nu au cunoștințele necesare pentru a cunoaște valoarea de piață a tuturor bunurilor lor, cu compararea valorii de piață a bunurilor similare în natură, calitate, vechime sau prin compararea altor indici asemănătoare. În dependență de starea bunului, amplasare, condiții de acces, vechime (de multe ori în Chișinău, preponderent, nu funcționează nici o legitate economică sau criteriu pentru stabilirea prețului unui bun imobil), etc., diferența de prețuri a bunurilor imobile poate depăși 10 salarii medii pe economie (circa 4000 euro). Cum va putea argumenta persoana această discrepanță și cum inspectorul de integritate va putea constata că argumentele persoanei sunt întemeiate sau nu ? Atât subiectul declarării, cât și inspectorul de integritate, trebuie să dispună de cunoștințe specifice în domeniu pentru a face astfel de constatări, fie să stea zile întregi pe site-uri specializate ([www.999.md](http://www.999.md)) și să analizeze prețurile de piață la bunurile imobile/mobile. Din nou, norma este scrisă într-o așa manieră că subiecții declarării practic sunt obligați să-și evalueze/expertizeze bunul imobil/mobil, fapt ce presupune cheltuieli financiare suplimentare, fără un mecanism legal de recuperare a prejudiciilor potențial cauzate.

## Concluzii generale

Prin acest proiect se dorește îmbunătățirea cadrului normativ pentru a soluționa problemele majore și grave existente la moment referitor la declararea, verificarea și controlul averii subiecților declarării, dar și alte aspecte ce țin de activitatea inspectorilor de integritate și Autorității Naționale de Integritate.

În opinia noastră, mai multe instrumente și mecanisme propuse de autori în proiect nu vor soluționa problemele din sistem, cor crea dificultăți, inclusiv incertitudini de ordin juridic, la aplicarea în practică, vor duce la blocaje în activitatea ANI, la împovărarea subiecților declarării cu obligații greu de realizat sau care presupun eforturi considerabile, la riscuri de încălcare a drepturilor și libertăților persoanelor terțe.

În speță, putem sumariza următoarele:

- Acceptarea sesizărilor anonime de către ANI și inversarea sarcinii probațiunii pentru subiectul controlului contravine jurisprudenței Curții Constituționale.
- Impunerea unor obligații pentru persoanele terțe, care nu sunt subiecți ai declarării (prezentarea informațiilor și documentelor solicitate și supunerea averii lor controlului ANI), comportă riscuri, care pot afecta drepturile și libertățile omului, pot duce la abuzuri și încălcări.
- Efectuarea evaluărilor și expertizelor bunurilor pe de o parte, va necesita cheltuieli bugetare neprevăzute în buget de autori, iar pe de altă parte, presupune cheltuieli majore pentru persoana verificată (obligată de facto la aceste acțiuni pentru a-și demonstra nevinovăția), fără un mecanism de recuperare a acestora în cazul erorilor sau abuzurilor.
- Declararea valorii de piață a bunurilor, în lipsa cunoștințelor specifice în domeniu și în absența unei clarități privind declararea valorii bunurilor obținute cu zeci de ani în urmă, va crea confuzii și haos în procesul de declarare și va pune presiune enormă pentru toți subiecții declarării, nu doar pentru cei care în prezent își declară bunurile la valori modice. În plus, va crea situații juridice "confuze" și "conflictuale", în contextul în care există valoarea cadastrală a bunurilor (imobilele), dar și valoarea contractuală a bunurilor.
- Efectuarea evaluărilor și expertizelor de către inspectorii de integritate și aplicarea măsurilor de asigurare de către ANI în privința averii nejustificate reprezintă niște norme irealizabile, care depășesc aria de competențe ale Autorității Naționale de Integritate.
- Proiectul omite reglementarea posibilității contestării procesului – verbal de refuz al inițierii controlului în cazul în care ar exista temeiuri justificate de inițiere, iar inspectorul de integritate este de o altă părere.
- Procedurile de suspendare din funcție a persoanelor în privința căreia s-a constatat încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale vor duce mai mult la tergiversarea procesului, dar și la supraîncărcarea inspectorilor de integritate.

Ca remarci generale, considerăm oportun pentru autorii proiectului să examineze posibilitatea comasării celor două legi (nr.132/2016 și nr.133/2016) într-o singură lege, precum și să acorde o atenție sporită profilului inspectorilor de integritate existenți, dar și celor care vor accede în funcție, pentru a putea aplica în practică noile prevederi legale propuse în proiectul de lege.