

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru completarea și modificarea Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158-XVI din 04.07.2008 (art.25)

(Înregistrat în Parlament cu numărul 415 din 04 Noiembrie 2016)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității proiectului Legii pentru completarea și modificarea Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158-XVI din 04.07.2008 (art.25) prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului 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.

Conform art.35 alin.(3) din Legea nr.780/2001, actul legislativ de modificare sau completare are, de regulă, o forță juridică egală cu cea a actului ale căruia dispoziții le modifică sau le completează. În contextul în care actul legislativ amendat (legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public) este lege organică, prezentul act normativ de modificare și completare, la fel, este o lege organică.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit autorilor, scopul proiectului de lege este acordarea posibilității funcționarilor publici de a desfășura alte activități remunerate, fiind astfel excluse unele restricții și incompatibilități stabilite pentru funcțiile publice.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Ca remarcă generală notăm că, nota informativă nu conține toate elementele unei fundamentări necesare proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.20 din Legea privind actele legislative nr.780/2001. Plus la aceasta, în nota informativă, ce însoțește proiectul de lege, autorii nu au adus argumente convingătoare privind necesitatea excluderii unor incompatibilități în funcțiile publice. Nota informativă nu descrie eventualele consecințe, efecte și impactul unor asemenea prevederi legale.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate, autorităților publice locale, să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ.

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.

De remarcat că, dosarul de însoțire trebuia să conțină și Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate. Din lipsa informațiilor în nota informativă, nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințele legale.

La fel, în momentul depunerii proiectului de act legislativ spre dezbateri, remarcăm lipsa expertizelor juridice, anticorupție, economice, financiare, științifice, ecologice și de alt gen, în vederea respectării prevederilor art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, art.20 și art.22 din Legea nr.780/2001. Aceste expertize au rolul de a determina raționalitatea adoptării acestui proiect de lege, avantajele și dezavantajele acestuia, consecințele economico-financiare, alte consecințe ce pot surveni în rezultatul adoptării acestui proiect de lege, etc.

Rezumînd cele constatate mai sus, subliniem faptul că, în lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, întreg procesul legislativ este perturbat și, drept consecință, Parlamentul nu dispune de tot setul de documente necesare pentru a-și îndeplini eficient sarcina sa legislativă. Or, Nota informativă și documentele necesare a fi anexate la dosar, cum ar fi avizul Guvernului; avizele ministerelor și altor autorități de specialitate; avizele autorităților publice locale; avizul Centrului Național Anticorupție; expertizele juridice, anticorupție, economice, financiare, științifice, ecologice și de alt gen; declarația de compatibilitate a proiectului cu legislația UE; tabelul de concordanță a consultărilor cu societatea civilă, etc., sunt tot atît de importante ca și proiectul de lege, pentru ca societatea și deputații să cunoască domeniul propus reglementărilor și să ia o decizie în cunoștință de cauză.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți social-economice:

Dreptul la muncă și la protecția muncii (art. 43 din Constituția RM)

Drepturi si libertăți social-politice:

Dreptul la administrare (art. 39 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată insuficient. Nu am identificat sinteza recomandărilor din partea societății civile în rezultatul consultărilor publice organizate de autori. Or, potrivit art.12 alin.(6) din Legea nr.239/2008, proiectul de decizie se transmite spre examinare autorității competente împreună cu sinteza recomandărilor.

În ce privește examinarea proiectului de act legislativ, supus expertizei, în Parlament, acesta este plasată pe site-ul Parlamentului, fiind înregistrat pe data de 4.11.2016. În contextul în care proiectul de lege, pînă în prezent, nu a fost examinat de Plenul Parlamentului, considerăm că în cadrul Forului Legislativ este respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

Totodată, reiterăm că lipsa unui șir de documente importante la proiectul de lege, cum ar fi rezultatele consultațiilor publice, Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate, ceea ce face ca accesul la informație să fie limitat și, prin urmare, aduce atingere dreptului persoanelor la informare corectă.

7. Respectarea principiului participării este asigurată insuficient. Potrivit art.49/1 din Regulamentul Parlamentului, comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Totodată, comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul

asigurării transparenței în procesul decizional.

În acest sens, notăm că nu am regăsit pe pagina web sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și nu cunoaștem dacă Comisia de profil a organizat sau nu astfel de consultări.

Ca remarcă, notăm că la etapa elaborării proiectului de lege, din lipsa informațiilor și neidentificarea sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, putem conchide că, societatea civilă, la etapele respective, nu a participat la elaborarea și examinarea acestuia.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată insuficient. Proiectul de lege nu conține prevederi exprese, ce se referă la posibilitatea persoanelor de a solicita de la autoritățile publice oferirea de argumente și de explicații pentru justificarea deciziilor și acțiunilor, precum și la posibilitatea persoanelor de a aplica o sancțiune autorităților publice pentru performanțe slabe.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ nu este conform Constituției. Referitor la inoportunitatea proiectului de lege și necorespunderea lui cadrului legal în vigoare, inclusiv Constituției, ne expunem în pct.16 al raportului de expertiză.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ nu este conform legislației corelative. Referitor la inoportunitatea proiectului de lege și necorespunderea lui cadrului legal în vigoare, în mod special legii nr.16/2008 privind conflictul de interese, ne expunem opiniile în pct.16 al raportului de expertiză.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ nu este conform standardelor internaționale. Referitor la inoportunitatea proiectului de lege și necorespunderea lui standardelor internaționale referitor la funcțiile publice, ne expunem viziunea în pct.16 al raportului de expertiză.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ nu este conform jurisprudenței Curții Constituționale. Jurisprudența Curții Constituționale cuprinde mai multe hotărâri, care se referă la oportunitatea și legalitatea stabilirii prin lege a unor incompatibilități în funcțiile publice, necesitatea unor astfel de restricții în activitatea persoanelor angajate sau alese în funcțiile publice, precum și importanța evitării conflictelor de competențe în funcțiile publice.

Potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr.25 din 09.11.2010 dreptul de a fi ales și dreptul de a accede la o funcție publică nu sînt drepturi absolute, nu cad sub incidența art.54 alin.(3) din Constituție, prin urmare, pot fi restrînse. Curtea menționează că restrîngerea exercițiului unor drepturi sau libertăți poate avea loc în condițiile stipulate de art.54 alin.(2) din Constituție, potrivit cărora restrîngerea trebuie să fie prevăzută de lege, să corespundă normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, să constituie o măsură necesară într-o societate democratică, să fie proporțională scopului urmărit.

În conformitate cu Hotărârea nr.13 din 13.05.2016 "64...Curtea reține că politica privind conflictul de interese trebuie să asigure un echilibru, prin identificarea riscurilor legate de corectitudinea instituțiilor publice și a funcționarilor publici, interzicerea formelor inacceptabile de conflict de interese, tratarea corespunzătoare a situațiilor de acest gen...73. Din considerente de ordine publică, de securitate economică și fiscală, statul, în lumina suveranității și a independenței de care dispune, poate restricționa accesul la angajare și exercitarea unei funcții în organele vamale....74. Responsabilitatea de a decide asupra cazurilor și gradului în care pot fi restrînse drepturile garantate de Constituție și de a asigura proporționalitatea restrîngerii cu situația care a determinat-o revine legiuitorului, în limitele permise de normele constituționale...84. Astfel, prin reglementarea conflictului de interese, legiuitorul a urmărit să ocrotească relațiile sociale referitoare la buna desfășurare a activității funcționarului public, activitate care presupune o comportare corectă a celui care exercită o activitate în cadrul unei autorități publice. Aceasta presupune corectitudinea funcționarului public în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, abținerea de la luarea unor decizii de natură să-i confere, direct sau indirect, ori prin terțe persoane, un anumit avantaj material, fiind exclusă favorizarea rudelor sau persoanelor cu care acesta a avut raporturi

comerciale...86. Având în vedere considerentele de mai sus, Curtea observă că stabilirea restricțiilor în exercitarea funcției în cadrul organelor vamale este prevăzută pentru salvagardarea „altui drept”, în particular - necesitatea evitării conflictelor de interese, respectarea principiului imparțialității, asigurarea eficienței operațiunilor vamale, protecția pieței interne și stimularea dezvoltării economiei naționale...”

În Hotărâre nr.19 din 16.07.2013 Curtea menționează "...60. Incompatibilitățile sunt mijloace juridice prin care aleșii locali sunt protejați în exercitarea mandatului lor. Ele au în vedere limitarea și interzicerea cumulului de funcții, care ar afecta însăși independența mandatului. Scopul incompatibilităților îl reprezintă asigurarea obiectivității în exercitarea unei funcții publice, precum și evitarea abuzurilor în exercitarea mandatului...63. Stabilirea de către legiuitor a respectivelor incompatibilități, ce țin de exercitarea mandatului, constituie o garanție a îndeplinirii de către aleșii local a prerogativelor ce le revin potrivit prevederilor legale..."

La fel, conform Hotărârii nr.21 din 24.06.2015 "...33. Curtea menționează că funcționarea normală a întregului sistem politic și juridic impune protejarea eficientă a mandatului parlamentar și instituirea unor măsuri de protecție, cum ar fi incompatibilitățile, imunitățile...34. Semnificația noțiunii de incompatibilitate constă în interdicția prevăzută de lege de a cumula două funcții, în vederea asigurării independenței de acțiune a persoanei ce ocupă o funcție publică, a evitării concentrării de către una și aceeași persoană a unor prerogative excesive, precum și a ocrotirii integrității profesionale și morale a acesteia...37. În acest sens, Curtea relevă că stabilirea expresă a incompatibilităților pentru funcția de deputat are ca fundament raționamentul că deputatul trebuie să fie nu numai independent de orice influențe, dar și să se abțină de la exercitarea unor funcții sau de la desfășurarea unor activități, care, prin natura lor, ar fi în contradicție cu mandatul său reprezentativ sau care l-ar împiedica în exercitarea acestuia...38. Incompatibilitățile, pe lângă faptul că protejează independența parlamentarului, prezintă un interes și din perspectiva conflictului de interese. Or, prin cumularea mandatului de parlamentar cu o altă funcție, deputatul intră în conflict cu prerogativele și obligațiile stabilite prin statutul său, fapt ce ar putea crea o dependență materială de funcția cumulată și ar putea determina posibile tentative de a soluționa prin influența mandatului unele probleme de interes particular..."

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ nu este conform jurisprudenței CtEDO. Este necesar de a porni de la ideea că, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, instituirea unor incompatibilități pentru funcții publice electivă nu contravine prevederilor Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (a se vedea, spre exemplu, Hotărârea din 15 iunie 2006, pronunțată în Cauza Lykourazos împotriva Greciei, paragraful 51).

După cum descriem și argumentăm în prezentul raport, prevederile proiectului vor favoriza apariția conflictelor de interese, eventual al actelor de corupție, abuzurilor și discriminărilor în activitatea funcționarilor publici, ceea ce poate aduce la litigii și condamnări în fața Curții Europene pentru Drepturile Omului pentru situațiile ce duc la lezarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice și juridice.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ încalcă drepturile/libertățile. Intenția autorilor este de a spori drepturile funcționarilor publici, însă măsurile propuse în acest proiect de lege sînt disproporționale cu drepturile și interesele societății în general și a persoanelor fizice și juridice care beneficiază de serviciile publice.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul de lege nu reglementează aspectul gender. Nu au fost depistate norme care ar discrimina sau limita drepturile, libertățile și șansele femeilor în raport cu bărbații.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții		Factorii de vulnerabilitate
1		art.I pct.2	Această normă acordă	Vulnerabilitate Prevederi	Recomandăm excluderea

	<p>Secompletează cu alin.(2/2) cu următorul cuprins:</p> <p>(2/2) Nu se află în situație de incompatibilitate , în sensul prevederilor alin.(2), funcționarii publici de execuție care activează în alte domenii de activitate din sectorul privat, care nu sînt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate ca funcționar public, potrivit fișei postului, în afara orelor de program stabilite de legislația în vigoare.</p>	<p>posibilitatea funcționarilor publici de a desfășura alte activități remunerate prin contract individual de muncă sau prin alt contract cu caracter civil, în cadrul societăților comerciale, cooperativelor, întreprinderilor de stat sau municipale, precum și al organizațiilor necomerciale, din sectorul public sau privat. Textul actual al art.25 alin.(2), în mod special lit.c), din Legea nr.158/2008 ar putea fi interpretat în diferite moduri, inclusiv în modul propus de autori în acest proiect de lege, prin completarea art.25 cu alin.(2/2). Tot aici trebuie să notăm multiplele situații din practică cînd funcționarii publici (atît la nivel central, dar mai ales la nivel local) nimeresc în situații de incompatibilitate drept urmare a primirii unei moșteniri (cota parte dintr-o societate comercială), fie a deținerii anterior ocupării funcției publice a unei</p>	<p>necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Prevederi necorespunzătoare standardelor internaționale;</p>	<p>acestor norme din proiect.</p>
--	--	---	---	-----------------------------------

gospodării țărănești (funcționarii publici din autoritățile publice locale), fie a deținerii anteriorocupării funcției publice a unei societăți comerciale (este nevoie să o înstrăineze sau transmită „fictiv” unui membru al familiei), etc. În speță, considerăm necesar ca legiuitorul să reglementeze toate aceste aspecte și să identifice soluții legale optime pentru aceste situații care duc la incompatibilități în funcțiile publice. În acest sens, proiectul dat de lege nu reprezintă o soluție viabilă și nu vine cu o abordare complexă pentru toate posibilele situații. În consecință, reieșind din cuprinsul textului proiectului de lege, astfel de prevederi nu pot face parte, la moment, din cadrul legal autohton. În primul rînd, notăm că incompatibilitate a presupune interzicerea (prevăzută de lege) de a cumula două funcții în

vederea asigurării independenței de acțiune a persoanei ce ocupă funcția publică, precum și ocrotirii integrității profesionale și morale a acesteia. Incompatibilitățile sunt mijloace juridice prin care aceștia sînt protejați în exercitarea funcțiilor lor. Reieșind din prevederile art. 19 din Legea nr. 16 din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese, incompatibilitățile privind funcțiile publice sînt cele stabilite prin Constituția Republicii Moldova, prin legile ce reglementează activitatea autorităților publice în care persoanele ce dețin funcții de demnitate publică sau funcții publice își desfășoară activitatea, prin prezenta lege, prin legislația în domeniul serviciului public, prin legile privind statutul alesului local, privind administrația publică locală, privind combaterea corupției și protecționismului, precum și prin

alte legi.
Definiția incompatibilității privind funcționarii publici este cuprinsă în art.25 din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. În alin.(1) din această lege se stipulează că poziția de funcționar public este incompatibilă cu orice altă funcție publică decât cea în care a fost numit, iar alin.(2) din același articol specifică activitățile remunerate incompatibile cu funcția publică exercitată. Stabilirea prin lege a incompatibilităților privind funcționarii publici, are următoarele obiective: a) asigurarea unei activități profesionale eficiente în vederea exercitării atribuțiilor autorităților publice; b) stabilirea de bariere pentru neadmiterea unor eventuale abuzuri din partea funcționarilor publici; c) crearea condițiilor pentru asigurarea independenței

funcționarilor publici; d) asigurarea garanției privind respectarea legislației naționale în vigoare de către funcționarii publici. Calitatea de funcționar public necesită o concentrare sporită a eforturilor, fapt ce face această funcție să fie incompatibilă cu orice altă funcție de stat sau privată. Pe durata exercitării funcției publice un funcționar public se află continuu în serviciul societății, respectiv, este dator să fie demn de încrederea cetățenilor. Funcționarul public are obligația să activeze dezinteresat și să urmărească binele comun. Stabilirea de către legiuitor a respectivelor incompatibilități constituie o garanție a îndeplinirii de către acești funcționari publici a prerogativelor ce le revin potrivit prevederilor legale. De notat că, incompatibilitățile sînt stabilite pentru mai multe categorii

de funcții publice: deputat, persoană cu funcție de demnitate publică, ales local, funcționar public, etc. Reieșind din prevederile Legii nr.39 din 07.04.1994 despre statutul deputatului în Parlament (art.3), Legii nr.199 din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică (art.12), Legii nr.768 din 02.02.2000 privind statutul alesului local (art.7), legii nr.436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală (art.84), titularii acestor funcții publice nu au dreptul să desfășoare și să dețină alte funcții retribuite (remunerate) sau să cumuleze o altă funcție, prin contract sau acord. În speță, nici funcționarul public nu ar trebui să desfășoare astfel de funcții, iar la stabilirea incompatibilităților or pentru funcționarii publici este necesar de a ține cont de întreg cadrul legal existent, ori, restricțiile și

incompatibilității e trebuie să fie aceleași pentru toți subiecții angajați în funcțiile publice și de interes public. În rîndul doi, propunerea autorilor contravine principiilor și standardelor internaționale referitor la funcțiile publice. În conformitate cu art.15 pct.1 din Codul model de conduită pentru funcționarii publici, anexă la Recomandarea nr.R(2000) 10 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei din 11 mai 2000, funcționarul public nu are dreptul să se ocupe de nici o activitate sau tranzacție și nici să ocupe vreun post sau funcție, remunerată sau nu, incompatibilă cu buna exercitare a funcțiilor sale publice sau care aduce prejudiciu acestora. Prin urmare, calitatea de funcționar public este incompatibilă cu orice altă funcție și activitate desfășurată, remunerată sau nu, care contravine bunei exercitări a funcțiilor sale publice sau care aduc prejudiciu acestora. În

rîndul trei, acordarea posibilității funcționarilor publici de a desfășura activități remunerate, inclusiv în societăți comerciale, va duce inevitabil la apariția conflictelor de interese. Stabilirea unor situații de incompatibilitate este una dintre soluțiile legale pentru evitarea intrării unei persoane care deține o funcție publică în conflict de interese. Prin aceste măsuri și restricții, stabilite în lege, se previne din start posibilitatea ca aceeași persoană să îndeplinească roluri care ar putea-o aduce în situații de conflict de interese. Conflictul de interese, astfel cum este definit în articolul 2 al Legii nr.16-XVI din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese, reprezintă conflictul dintre exercitarea atribuțiilor funcției deținute și interesele personale ale persoanelor prevăzute la art. 3 din lege (subiecții declarării

intereselor personale), în calitatea lor de persoane private, care ar putea influența necorespunzător îndeplinirea obiectivă și imparțială a obligațiilor și responsabilităților ce le revin potrivit legii. Conform articolului 13 din Anexa la Recomandarea R(2000)10 a Comitetului Miniștrilor către statele membre privind codurile de conduită pentru funcționarii publici (adoptată la 11 mai 2000) conflictul de interese se naște în situația în care un funcționar public are un interes personal de natura să influențeze sau să pară a influența exercitarea imparțială și obiectivă a funcțiilor sale oficiale. Un conflict de interese implică un conflict între datoria față de public și interesele personale ale unui funcționar public, în care funcționarul public are interese, în calitatea sa de persoană privată, care ar putea influența necorespunzător

r îndeplinirea obligațiilor și responsabilităților oficiale. Interesul personal al funcționarului public cuprinde orice avantaj pentru el însuși sau ea însăși sau în favoarea familiei sale, a părinților, prietenilor sau persoanelor apropiate, sau a persoanelor sau organizațiilor cu care el sau ea au avut relații de afaceri sau politice. El cuprinde de asemenea obligație financiară sau civilă la care este constrâns funcționarul public. În rîndul patru, deși conflictul de interese nu înseamnă în mod direct corupție, totuși apariția unor conflicte între interesele personale și obligațiile publice ale funcționarilor publici, dacă nu este tratată corespunzător, poate duce la corupție. În multe cazuri, la originea corupției sînt anume conflictele de interese. Este esențial de a asigura și cultiva un climat sănătos de integritate instituțională și

			<p>individuală a funcționarului, care pot fi obținute prin respectarea de către funcționarii publici a regimului juridic al incompatibilităților și al conflictelor de interese. În rîndul cinci, sînt irelevante și inoportune propunerile autorului proiectului de lege în contextul în care, spre regret, situația în justiție nu s-a îmbunătățit semnificativ, iar Centrul Național de Integritate (actualmente Autoritatea Națională de Integritate) nu a obținut rezultate semnificative în constatarea cazurilor de conflicte de interese și sancționarea celor vinovați</p>		
2	art.I pct.4	<p>4. se completează cu alineatul (2/4) cu următorul cuprins:</p> <p>(2) funcționarul public care este desemnat prin act administrativ pentru a face parte din echipa de proiect investițional sau de asistență tehnică, finanțate din împrumuturi externe</p>	<p>Trebuie să remarcăm că prevederi similare celor propuse de autorii proiectului sînt cuprinse și practic reproduse din actul normativ de bază care reglementează conflictul de interese și regimul de incompatibilități în România: art.94 alin.(2/2) din capitolul III secțiunea a 5-a</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Prevederi necorespunzătoare a standardelor internaționale;</p>	<p>Recomandăm excluderea acestor prevederi din proiect ca fiind inoportune.</p>

		<p>contractante sau garantate de stat rambursabile sau nerambursabile, din contul granturilor acordate Guvernului, precum și din contul granturilor acordate instituțiilor finanțate de la buget, cu excepția funcționarilor publici care exercită atribuții ca auditor sau atribuții de control asupra activității derulate în cadrul acesteia și a funcționarilor publici pentru care activitatea desfășurată în cadrul echipei de proiect generează o situație de conflict de interese cu funcția publică pe care o ocupă.</p>	<p>dine Legea nr.161 din 19 aprilie 2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției. În speță, reiterăm poziția noastră cu argumentele expuse la punctul anterior că astfel de prevederi nu pot face parte, la moment, din cadrul legal autohton.</p>		
3	art.I pct.5	<p>5. la alineatul (6) după sintagma (2/1) se introduce sintagma (2/2), (2/4)</p>	<p>Alineatul (6) al art.25 din Legea nr.158/2008 se referă la procedura (modalitatea) de încetare a situației de incompatibilitate, precum și la consecințele ce pot surveni pentru funcționarul public dacă nu a eliminat situația de incompatibilitate</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p>	<p>Recomandăm excluderea, fie revizuirea prevederilor date, deoarece sînt lipsite de sens și se contrazic cu alte prevederi din proiect.</p>

			<p>în termenul prevăzut (unei luni din momentul apariției acesteia). Prin completarea propusă de autori reiese că toate prevederile inserate în proiect privind exceptarea unor activități din situațiile de incompatibilitate sînt de facto situații de incompatibilitate, ceea ce e nonsens.</p>	
--	--	--	--	--

Concluzii

Potrivit autorilor, scopul proiectului de lege este acordarea posibilității funcționarilor publici de a desfășura alte activități remunerate, fiind astfel excluse unele restricții și incompatibilități stabilite pentru funcțiile publice.

Din analiza proiectului dat de lege, constatăm că acesta nu reprezintă o soluție viabilă și nu vine cu o abordare complexă pentru toate posibilele situații care duc la incompatibilități în funcțiile publice. Or, notăm multiplele situații din practică cînd funcționarii publici (atît la nivel central, dar mai ales la nivel local) nimeresc în situații de incompatibilitate drept urmare a primirii unei moșteniri (cota parte dintr-o societate comercială), fie a deținerii anterior ocupării funcției publice a unei gospodării țărănești (funcționarii publici din autoritățile publice locale), fie a deținerii anterior ocupării funcției publice a unei societăți comerciale (este nevoie să o înstrăineze sau transmită „fictiv” unui membru al familiei), etc. În speță, considerăm necesar ca legiuitorul să reglementeze toate aceste aspecte și să identifice soluții legale optime pentru aceste situații.

Reieșind din cuprinsul textului proiectului de lege, considerăm că astfel de prevederi nu pot face parte, la moment, din cadrul legal autohton.

Incompatibilitatea presupune interzicerea (prevăzută de lege) de a cumula două funcții în vederea asigurării independenței de acțiune a persoanei ce ocupă funcția publică, precum și ocrotirii integrității profesionale și morale a acesteia. Calitatea de funcționar public necesită o concentrare sporită a eforturilor, fapt ce face această funcție să fie incompatibilă cu orice altă funcție de stat sau privată. Pe durata exercitării funcției publice un funcționar public se află continuu în serviciul societății, respectiv, este dator să fie demn de încrederea cetățenilor. Funcționarul public are obligația să activeze dezinteresat și să urmărească binele comun.

Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public specifică activitățile remunerate incompatibile cu funcția publică exercitată. Stabilirea de către legiuitor a respectivelor incompatibilități constituie o garanție a îndeplinirii de către acești funcționari publici a prerogativelor ce le revin potrivit prevederilor legale.

Incompatibilitățile sînt stabilite pentru mai multe categorii de funcții publice: deputat, persoană cu funcție de demnitate publică, ales local, funcționar public, etc. Potrivit legii, titularii acestor funcții publice nu au dreptul să desfășoare și să dețină alte funcții retribuite (remunerate) sau să cumuleze o altă funcție, prin contract sau acord. În speță, nici funcționarul public nu ar trebui să desfășoare astfel de funcții, iar la

stabilirea incompatibilităților pentru funcționarii publici este necesar de a ține cont de întreg cadrul legal existent, ori, restricțiile și incompatibilitățile trebuie să fie aceleași pentru toți subiecții angajați în funcțiile publice și de interes public.

Totodată, trebuie să notăm că acordarea posibilității funcționarilor publici de a desfășura activități remunerate, inclusiv în societăți comerciale, va duce inevitabil la apariția conflictelor de interese. Stabilirea unor situații de incompatibilitate este una dintre soluțiile legale pentru evitarea intrării unei persoane care deține o funcție publică în conflict de interese. Prin aceste măsuri și restricții, stabilite în lege, se previne din start posibilitatea ca aceeași persoană să îndeplinească roluri care ar putea-o aduce în situații de conflict de interese. Conflictul de interese se naște în situația în care un funcționar public are un interes personal de natură să influențeze exercitarea imparțială și obiectivă a funcțiilor sale oficiale. Un conflict de interese implică un conflict între datoria față de public și interesele personale ale unui funcționar public, în care funcționarul public are interese, în calitatea sa de persoană privată, care ar putea influența necorespunzător îndeplinirea obligațiilor și responsabilităților oficiale. Interesul personal al funcționarului public cuprinde orice avantaj pentru el însuși sau în favoarea familiei sale, a părinților, prietenilor sau persoanelor apropiate, sau a persoanelor sau organizațiilor cu care el sau ea au avut relații de afaceri sau politice. El cuprinde de asemenea orice obligație financiară sau civilă la care este constrâns funcționarul public.

Plus la aceasta, deși conflictul de interese nu înseamnă în mod direct corupție, totuși apariția unor conflicte între interesele personale și obligațiile publice ale funcționarilor publici, dacă nu este tratată corespunzător, poate duce la corupție. În multe cazuri, la originea corupției sînt anume conflictele de interese. Este esențial de a asigura și cultiva un climat sănătos de integritate instituțională și individuală a funcționarului, care pot fi obținute prin respectarea de către funcționarii publici a regimului juridic al incompatibilităților și al conflictelor de interese.

Nu în ultimul rînd sînt irelevante și inoportune propunerile autorilor proiectului de lege în contextul în care, spre regret, situația în justiție nu s-a îmbunătățit semnificativ, iar Centrul Național de Integritate (actualmente Autoritatea Națională de Integritate) nu a obținut rezultate semnificative în constatarea cazurilor de conflicte de interese și sancționarea celor vinovați.

La fel, remarcăm că normele propuse de autorii proiectului contravin principiilor și standardelor internaționale referitor la funcțiile publice. În conformitate cu Codul model de conduită pentru funcționarii publici, anexă la Recomandarea nr.R(2000) 10 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei din 11 mai 2000, funcționarul public nu are dreptul să se ocupe de nici o activitate sau tranzacție și nici să ocupe vreun post sau funcție, remunerată sau nu, incompatibilă cu buna exercitare a funcțiilor sale publice sau care aduce prejudiciu acestora. Prin urmare, calitatea de funcționar public este incompatibilă cu orice altă funcție și activitate desfășurată, remunerată sau nu, care contravine bunei exercitări a funcțiilor sale publice sau care aduc prejudiciu acestora.

Proiectul nu este conform nici jurisprudenței Curții Constituționale, or Curtea a adoptat mai multe hotărîri, care se referă la oportunitatea și legalitatea stabilirii prin lege a unor incompatibilități în funcțiile publice, necesitatea unor astfel de restricții în activitatea persoanelor angajate sau alese în funcțiile publice, precum și importanța evitării conflictelor de competențe în funcțiile publice.

În ce privește corespunderea proiectului jurisprudenței CEDO este necesar de a porni de la ideea că, prevederile proiectului vor favoriza apariția conflictelor de interese, eventual al actelor de corupție, abuzurilor și discriminărilor în activitatea funcționarilor publici, ceea ce poate aduce la litigii și condamnări în fața Curții Europene pentru Drepturile Omului pentru situațiile ce duc la lezarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice și juridice.

Din analiza efectuată în acest raport de expertiză rezumăm că, opțiunile incluse în acest proiect de lege vor avea un impact negativ, deoarece vor încălca drepturile și libertățile persoanelor. Intenția autorilor este de a spori drepturile funcționarilor publici, însă măsurile propuse în acest proiect de lege sînt disproporționale cu drepturile și interesele societății în general și a persoanelor fizice și juridice care beneficiază de serviciile publice.

Ca remarcă generală trebuie de subliniat faptul că, proiectul de lege urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate, în mod special Ministerului Justiției și Centrului Național Anticorupție, 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.

Reieșind din cele constatate în raportul de expertiză, considerăm inoportun adoptarea acestui proiect de lege de către Parlament. Însă, subliniem necesitatea ca Legiuitorul să vină cu o abordare complexă și să identifice soluții legale optime pentru toate posibilele situații, cu reglementarea expresă care din ele sînt și care nu sînt compatibile cu funcțiile publice.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției