



AVIZ

referitor la proiectul de Lege privind Agenția Națională de Integritate, declararea și controlul averilor și conflictului de interese, precum și regimul incompatibilităților pentru persoanele care exercită funcții sau demnități publice

Analizând proiectul de Lege privind Agenția Națională de Integritate, declararea și controlul averilor și conflictului de interese, precum și regimul incompatibilităților pentru persoanele care exercită funcții sau demnități publice, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.164 din 07.07.2006,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil proiectul de lege, cu următoarele observații și propuneri :

I. Observații generale

1. Prezentul proiect de lege are ca obiect de reglementare înființarea Agenției Naționale de Integritate, precum și instituirea unor dispoziții privind declararea și controlul averilor, conflictul de interese, regimul incompatibilităților pentru persoanele care exercită funcții și demnități publice, în vederea asigurării exercitării funcțiilor și demnităților publice în condiții de imparțialitate, integritate, transparență și supremație a interesului public.

Structurat în șapte capitole, proiectul reglementează organizarea activității de control a averilor și de verificare a conflictelor de interese, precum și a incompatibilităților constatate de Agenția Națională de Integritate, înființată ca autoritate administrativă autonomă, cu personalitate juridică, organizată ca structură unică la nivel național.

De asemenea, prin proiect sunt reglementate procedura de declarare și control a averilor, incompatibilitățile în raport de demnitățile publice și de funcțiile de autoritate, înființarea Consiliului Național de Integritate ca organism autonom reprezentativ, cu activitatea nepermanentă, alcătuit dintr-un număr de membri desemnați de autoritățile nominalizate în proiect.

Totodată, se stabilesc principalele atribuții ale Agenției Naționale de Integritate, organizarea și funcționarea, conducerea, statutul, salarizarea și celelalte drepturi ale personalului acesteia.

Potrivit proiectului, competența de constatare a existenței unei diferențe vădite între bunurile și valorile declarate sau deținute și bunurile și valorile ce puteau fi dobândite din veniturile legal realizate nu mai aparține unui organ colegial, în componența căruia se găsesc judecători și procurori, ci a unui inspector care analizează actele și probele administrate în cadrul procedurii prealabile și decide începerea controlului, Consiliul Național de Integritate neavând nici o atribuție în acest sens.

În raport de conținutul său normativ, proiectul se încadrează în categoria legilor organice, cu precizarea că pentru dispozițiile ce vizează incompatibilitățile și înființarea Agenției Naționale de Integritate ca **autoritate administrativă autonomă**, prima Cameră sesizată este Camera Deputaților, fiind incidente dispozițiile art.105 alin.(2) și, respectiv, art.117 alin.(3) din Constituția României, republicată, iar pentru faptul că acesta instituie infracțiuni, prima Cameră sesizată este Senatul, fiind incidente dispozițiile art.73 alin.(3) lit.h) din Legea fundamentală.

Precizăm că, anterior, Consiliul Legislativ a mai primit spre avizare din partea Guvernului, cu adresa nr.155/03.08.2005, un proiect de Lege privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale de integritate, controlul averilor, cercetarea conflictelor de interese și constatarea incompatibilităților în exercitarea funcției, pentru care s-a emis Avizul nr.1181/19.08.2005 cu observații și propuneri, iar cu adresa nr.129 din 06.06.2006, proiectul de Lege privind declararea și controlul averilor și conflictul de interese, precum și regimul incompatibilităților pentru persoanele care exercită funcții și demnități publice, pentru care s-a emis Avizul nr.831/13.06.2006, cu observații și propuneri.

De asemenea, Consiliul Legislativ a mai primit spre avizare, propunerea legislativă pentru înființarea, organizarea și funcționarea Autorității Naționale pentru Integritate, transmisă de Secretarul

General al Camerei Deputaților cu adresa nr.PLX 110 din 01.03.2006, pentru care s-a emis Avizul nr.362 din 09.03.2006, cu observații și propuneri.

2. Așa cum am arătat și în avizul anterior, **din punct de vedere al dreptului comunitar**, problematica supusă reglementării **nu prezintă conotații de drept comunitar**, astfel că, în absența unui act juridic stabilit la nivelul Uniunii Europene, reglementarea acestui domeniu ține exclusiv de competența autorităților naționale.

Menționăm însă că **prezentul demers normativ cade sub incidența criteriilor politice de aderare** și, în special, angajamentelor asumate de statul român în cadrul negocierilor derulate cu Uniunea Europeană.

În acest context, sunt relevante **observațiile și recomandările formulate de către Comisia Europeană** în cadrul *Raportului periodic privind progresele înregistrate de România din perspectiva aderării la Uniunea Europeană în anul 2005*, dar mai cu seamă, a celor integrate *Raportului preliminar din mai 2006*, ce vizează, cu prioritate, **lupta anti-corupție**.

Astfel, dacă în Raportul din anul 2005, în contextul evaluării generale a *criteriilor politice - Democrația și Statul de drept*, Comisia Europeană aprecia *fenomenul corupției din România ca fiind unul care continuă să fie serios și larg răspândit, el putând fi diminuat în mod semnificativ doar dacă legislația română anticorupție, bine dezvoltată de altfel, va fi implementată în mod efectiv*, în Raportul preliminar din mai 2006, același organism al Uniunii Europene, **reține o serie de progrese semnificative pe linia combaterii corupției**.

În pofida progreselor constatate de către responsabilii europeni, unele aspecte specifice luptei anti-corupție se impun a fi îmbunătățite, date fiind întârzierile, dar mai cu seamă disfuncționalitățile semnalate în acest amplu și complex proces. Astfel, Comisia Europeană semnalează corupția îngrijorătoare din sectoare precum sănătatea și educația. S-a susținut de asemenea, că reforma condusă de Ministerul Justiției și DNA trebuie urmată de eforturi susținute ale tuturor celorlalte instituții ale executivului, ale legislativului și ale întregului sistem judiciar pentru a face procesul ireversibil. România trebuie să-și continue eforturile pentru a consolida progresul înregistrat și a construi mai departe pornind de la această bază.

Pe aceste coordonate ale observațiilor și recomandărilor formulate de către Comisia Europeană pe linia combaterii corupției, se înscrie și prezentul proiect, a cărui elaborare și promovare are ca

finalitate consolidarea atât sub aspect *instituțional*, dar mai cu seamă, sub aspect *funcțional*, a cadrului legislativ menit a combate fenomenul corupției.

Așa după cum se menționează și de către inițiator în cuprinsul *Expunerii de motive*, la elaborarea proiectului s-a avut în vedere Recomandarea Grupului de state împotriva corupției din cadrul Consiliului Europei (GRECO), formulată în contextul celei de-a doua runde de evaluare din anul 2005. Precizăm în acest sens că, inițial, prin *Raportul de evaluare a României*, adoptat de GRECO la 4-8 martie 2002, se recomanda României (*Recomandarea XII*) să modifice legislația națională în scopul restrângerii categoriilor de persoane care se bucură de imunitate privind urmărirea penală, cu referire expresă la foștii miniștri, considerând că inviolabilitatea acestora este incompatibilă cu principiile directoare, aspecte care au fundamentat de altfel, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.3/2005 privind modificarea și completarea Legii nr.115/1999 privind responsabilitatea ministerială.

Elaborarea proiectului constituie concretizarea, sub aspect legislativ, a uneia dintre măsurile prevăzute de *Strategia Națională Anticorupție pentru perioada 2005-2007*, respectiv de *Planul de acțiune pentru implementarea acesteia*, așa cum au fost aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.231/2005, ce vizează obiectivul de combatere a corupției, inclusiv, prin mijloace administrative.

3. Din punct de vedere al dreptului intern, proiectul trebuie reanalizat pentru ca soluțiile propuse să se coreleze cu prevederile legale în vigoare care reglementează organizarea și funcționarea Guvernului.

Astfel, legat de persoana Primului-ministru, semnalăm că, potrivit art.9 alin.(1) din Legea nr.90/2001 (dispoziție nevizată prin proiect a fi modificată), declararea în tot sau în parte a averii acestuia ca fiind dobândită în mod ilicit, se face **printr-o hotărâre judecătorească irevocabilă**.

Or, potrivit proiectului (art.23 alin.(2)), dacă inspectorul de integritate constată existența unei diferențe vădite, care nu se justifică rezonabil între bunurile și valorile declarate sau deținute și bunurile și valorile ce puteau fi dobândite din veniturile legal realizate, întocmește un **act de constatare** în acest sens, care este transmis, potrivit art.26 alin.(3) lit.a), **Parlamentului**.

Totodată, potrivit art.25 fapta persoanei care nu justifică că „în mod rezonabil” diferența dintre aceste bunuri constituie **abatere**

disciplinară, aceasta putând fi sancționată chiar și numai cu un avertisment (art.26 alin.(3) lit.b) pct.1).

Față de cele de mai sus, sugerăm revederea și corelarea textelor.

Semnalăm, de asemenea, că nici proiectul anterior, nici cel supus prezentei avizări nu conțin o soluție referitoare la diferența de bunuri nejustificată, care deci ar fi dobândită ilicit, în sensul că nu se precizează cum se acționează în privința acestor bunuri.

De asemenea, unele dispoziții din proiect trebuie reanalizate și reformulate, pentru evitarea unor soluții care să creeze confuzii în procesul de aplicare. Astfel, din proiect nu rezultă cu claritate care sunt actele care pot fi emise de președintele Agenției, art.64 alin.(1) lit.d) referindu-se la **ordin**, în timp ce textul de la lit.h) a aceluiași articol statuează că președintele emite **dispoziții și instrucțiuni** cu caracter intern.

Așa cum am semnalat în avizul anterior, prin proiect nu este reglementată nici o modalitate de control a activității Agenției, competența Consiliului Național de Integritate reducându-se la **a analiza informările** pe care i le prezintă trimestrial președintele Agenției, **a formula recomandări** referitoare la strategia și activitatea Agenției și la **a analiza** raportul anual de audit.

De asemenea, limitarea atribuțiilor Consiliului Național de Integritate numai la cele referitoare la numirea și revocarea președintelui și a vicepreședintelui Agenției, respectiv la înaintarea propunerii către Președintele României și la adoptarea Regulamentului pentru desfășurarea concursului sau examenului pentru ocuparea acestor funcții, raportată la componența sa, lipsește de substanță norma privind crearea acestei entități.

II. Observații de redactare și de tehnică legislativă

1. Proiectul nu are în vedere exigențele de tehnică legislativă privind sistematizarea și unificarea normelor legale referitoare la materia supusă reglementării, lăsând în vigoare acte normative numai pentru un singur articol sau pentru anexa acestora, în loc ca respectivele dispoziții să fie preluate în proiect și să se abroge în totalitate actul normativ. Este cazul Legii nr.115/1996, propusă spre abrogare la art.77 lit.a) cu excepția art.3 alin.(1) și a anexei.

În același context, prin proiect este abrogat art.113 din Legea nr.161/2003, potrivit căruia modelul Registrului declarațiilor de interese se stabilește prin hotărâre a Guvernului, fiind deci, abrogat temeiul legal al unei astfel de hotărâri, deși proiectul stabilește în

art.31 că dispozițiile privind conflictul de interese sunt cele cuprinse în Legea nr.161/2003, cu modificările și completările ulterioare.

Precizăm că, dacă pentru aleșii locali, temeiul pentru aprobarea modelului declarației îl reprezintă art.74 alin.(4) din Legea nr.393/2004, pentru celelalte funcții și demnități publice, stabilirea unui astfel de model este lipsită de temei legal. Propunem revederea textelor.

De asemenea, prin proiect este modificat numai art.74 alin.(1) din Legea nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, deși ar fi trebuit să se intervină legislativ (modificare sau abrogare) și asupra alin.(3) al aceluiași articol, care se referă la secretarul general al prefecturii, funcție care, potrivit art.IV alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.179/2005, a fost transformată, începând cu data de 1 iunie 2006, în funcția publică de subprefect.

2. Sub aspectul sistematizării dispozițiilor normative, proiectul necesită unele îmbunătățiri, astfel încât să existe continuitate și legătură tematică între norme. În acest sens, menționăm că nu este recomandabilă dispersarea dispozițiilor referitoare la Agenția Națională de Integritate, prin invocarea acesteia ca entitate care asigură activitatea de control a averilor și verificarea conflictelor de interese și a incompatibilităților în cuprinsul art.1, stabilirea atribuțiilor specifice în cuprinsul art.2, pentru ca organizarea și funcționarea acesteia să fie redată într-un capitol distinct, Capitolul VI, fiind necesară redarea fluentă a tuturor dispozițiilor privind statutul juridic al Agenției, atribuțiile, modul de organizare și funcționare ș.a.

Tot astfel, dispozițiile referitoare la declararea averilor trebuie să preceadă dispozițiile procedurale, care reprezintă o consecință a obligației de declarare a averii.

De asemenea, nu este recomandată alcătuirea secțiunilor dintr-un singur articol, astfel cum sunt Secțiunea 1 a Capitolului III (art.31) și Secțiunea 1 a Capitolului IV (art.37).

3. La **art.2 lit.a)**, pentru o terminologie unitară, trebuie folosită sintagma „**declarațiile de interese**”.

4. La **art.3 alin.(1)**, pentru rigoarea exprimării, propunem ca expresia „în vigoare” să se înlocuiască cu expresia „incidente în materie”.

La **alin.(4)** rândul 4, pentru precizia normei, sugerăm înlocuirea sintagmei ”persoana la care aceasta se face”, cu expresia „persoana supusă verificării”.

5. Pentru un spor de rigoare normativă, propunem ca norma de trimitere din cuprinsul **art.9 alin.(1)** să se refere la **art.8 alin.(1)**.

6. La titlul Secțiunii a 3-a a Capitolului I, propunem ca textul să se refere la declarațiile de avere, **declarațiile** de interese și incompatibilități.

7. La **art.11 alin.(2) lit.e)**, textul trebuie să se refere la consilierii județeni și **consilierii** locali, precum și la secretarii **unităților administrativ-teritoriale**, nu la „secretarii consiliilor județene sau locale”.

La **lit.a) - g)**, pentru a se evita repetarea, propunem eliminarea expresiei „depun declarațiile” și inserarea cratimei înaintea expresiei „la persoana”.

8. La **art.14 alin.(1) pct.28**, pentru o mai bună exprimare, propune ca textul care succede cuvântului „unităților” să fie reformulat, astfel: „sistemului de învățământ de stat și al sistemului de sănătate publică”.

9. La **art.18**, potrivit normelor de tehnică legislativă, textul nu mai trebuie marcat, deoarece articolul este alcătuit dintr-un singur alineat.

Totodată, pentru un spor de rigoare în redactare, expresia „demnității publice sau funcției”, propunem să fie înlocuită cu sintagma „demnității sau funcției publice”.

10. La **art.23 alin.(1) și (3)**, textele ar trebui să aducă precizări în ceea ce privește expresia „justificarea **rezonabilă** a averii”, observație valabilă și pentru **art.25** din proiect.

Totodată, din considerentele gramaticale, la **alin.(1)** ultimul rând, cuvântul „inspectorul” trebuie înlocuit prin cuvântul „inspectorului”, observație valabilă și pentru **art.32 alin.(2)**.

La **alin.(3)**, este necesară completarea textului, astfel încât să rezulte ce se întâmplă cu diferența de avere nejustificată.

11. La **art.24 alin.(6)**, pentru un spor de rigoare în redactare, propunem ca expresia finală „temeinicia actului adoptat” să fie înlocuită cu sintagma „temeinicia actului de constatare”, căci acesta este contestat la instanța de contencios administrativ.

12. Pentru a fi complet, textul propus la **art.26 alin.(3) lit.h)** ultima teză ar trebui să precizeze cum se procedează în acest caz, dat fiind faptul că, potrivit dispozițiilor din Legea administrației publice locale nr.215/2001 și din Legea nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, consiliul local nu poate aplica sancțiuni disciplinare primarului, astfel cum se prevede în textele din cadrul articolului.

13. La **art.30 alin.(2)**, pentru o exprimare unitară în cadrul proiectului, expresia „între 100 lei și 500 lei” trebuie redată sub forma „de la 100 la 500 lei”.

La **alin.(3)**, pentru un plus de rigoare în redactare, sugerăm reformularea părții de debut, astfel:

„(3) Constatarea și aplicarea sancțiunilor se fac de ...”

Această formulare trebuie folosită și la **alin.(3) al art.36** și **alin.(2) al art.41**.

14. Pentru rigoare normativă, propunem ca finalul **art.31** să fie reformulat, astfel: „și în alte acte normative”.

15. La **art.36 alin.(1)**, textul trebuie să precizeze expres infracțiunea și articolul din Codul penal la care se referă.

16. La **art.37**, pentru suplețea redactării, nu mai este necesară precizarea Monitorului Oficial în care Legea nr.161/2003 a fost publicată, deoarece acest lucru s-a precizat deja în cadrul **art.31**.

17. La **art.39 alin.(2)**, semnalăm că textul la care se face trimitere, respectiv **art.24** „privind contestarea actelor Agenției”, nu este exact. Semnalăm că **art.24** se referă la actul de constatare întocmit de **inspectorul de integritate**, nu de Agenție, motiv pentru care expresia „contestarea actelor Agenției” trebuie înlocuită cu sintagma „contestarea actului de constatare”.

Totodată, **alin.(2) al art.39** ar trebui să se refere în final la actul de constatare a stării de incompatibilitate”.

18. La **art.41 alin.(1)**, pentru rigoarea exprimării, sugerăm reformularea sintagmei „care ocupă una dintre demnitățile sau funcțiile prevăzute de prezentul capitol” sub forma „care exercită una dintre demnitățile sau funcțiile publice ori activitățile prevăzute la **art.14**”.

19. Pentru un spor de precizie în redactare, la **art.44 alin.(2)** textul trebuie să facă trimitere la **autoritatea** prevăzută la **alin.(1)**, fiind vorba doar de Guvern, nu și de alte autorități.

La **alin.(2)**, pentru corectitudinea textului de trimitere, expresia „punctul c)” trebuie înlocuită cu abrevierea „lit.c)”.

Pentru o corectă identificare, ultimul alineat al articolului trebuie renumerotat ca **alin.(3)**.

20. La **art.49 alin.(3)**, prevederea privind posibilitatea adoptării de hotărâri cu votul majorității simple a membrilor prezenți cu drept de vot, pare inadecvată, întrucât aceasta reprezintă o minoritate din numărul membrilor Consiliului.

Propunem, de aceea, ca teza a doua a alin.(3) să fie reformulată în sensul că hotărârile se adoptă cu votul majorității membrilor Consiliului cu drept de vot”.

21. La **art.52 alin.(1)**, pentru rigoarea exprimării, propunem folosirea sintagmei „aprobării prin lege”, în locul cuvântului „legiferării”.

La **alin.(2)**, din considerente gramaticale cuvântul „Hotărâre” trebuie redat cu literă mică.

Totodată, pentru o reglementare completă, ar trebui introdusă o normă care să se refere la structura organizatorică a Agenției.

22. La **art.54 alin.(3)**, pentru unitate terminologică, după cuvântul „inspectorilor” trebuie introdusă expresia „de integritate”.

23. La **art.55 alin.(4)**, după cuvântul „sănătății” trebuie inserat adjectivul „publice”, pentru o exprimare conformă terminologiei actuale.

24. Referitor la **art.59 alin.(2)**, textul nu este complet, deoarece nu se înțelege care anume ar fi motivele pentru care ar putea fi refuzată numirea președintelui sau a vicepreședintelui Agenției, de vreme ce numirea se face **pe bază de concurs sau examen** pe care aceștia l-au câștigat.

25. La **art.64 alin.(1)**, textele de la **lit.d și lit.h**) trebuie corelate în ceea ce privește actele ce pot fi emise de președintele Agenției. Menționăm că instrucțiunile sunt în toate situațiile acte juridice cu caracter normativ.

În ceea ce privește atribuțiile menționate în text, considerăm că atribuția privind exercitarea acțiunii disciplinare împotriva personalului din subordine, de la **lit.b)** trebuie redată după **lit.d)**, pentru a respecta ordinea firească a acțiunilor.

La **alin.(2)**, pentru un plus de precizie, expresia „prevăzute de lege” trebuie înlocuită cu expresia „prevăzute de prezenta lege”, iar expresia „din lege” din rândul 2 trebuie eliminată, ca fiind de prisos.

26. La **art.67**, sugerăm completarea atribuțiilor Consiliului Național de Integritate.

27. Având în vedere că personalul Agenției este format și din personal contractual, **art.70** ar trebui să aibă în vedere și dispozițiile Legii nr.53/2003 - Codul muncii, astfel cum corect s-a reținut la **art.54 alin.(4)**.

28. La **art.71**, pentru o completă identificare a Legii nr.115/1996, după menționarea titlului acesteia trebuie introdusă sintagma „cu modificările și completările ulterioare”.

29. Pentru un spor de rigoare normativă, propunem ca **art.76** să debuteze cu sintagma :

„Art.76. - (1) Pe data intrării în vigoare a prezentei legi”.

(Observația este valabilă și pentru partea introductivă a **art.77**.

Totodată, la **art.76 pct.1 lit.c)**, după expresia „se introduce” trebuie inserată expresia „o nouă literă”, astfel cum corect s-a procedat la lit.a) a aceluiași punct.

Observația este valabilă și pentru lit.f) și h).

La **lit.k)**, expresia „alineatul (2¹)” trebuie redată sub forma „alin.(2¹)”.

30. Cu privire la norma de abrogare din cuprinsul **art.77 alin.(1) lit.a)**, așa cum am precizat în Cap.I din aviz, pentru sistematizarea și unificarea normelor care vizează această materie, este recomandat ca proiectul să preia textele care se doresc exceptate de la abrogare, urmând ca Legea nr.115/1996 să fie abrogată în întregime.

La **lit.c)**, pentru o exprimare consacrată, textul trebuie să debuteze prin sintagma „alineatul (1) al articolului 54”, iar întrucât după adoptare, Legea nr.393/2004 a suferit numai modificări, nu și completări, mențiunea „și completările” trebuie eliminată.

Totodată, pentru redarea fidelă a titlului legii, cuvântul „statutul” trebuie scris cu majusculă.

La **lit.d)**, textul trebuie să debuteze cu expresia „articolul 15, litera a)”.

31. Potrivit normelor de tehnică legislativă, anexa la lege trebuie redată separat de proiect.

PRESEDINTE


dr. Dragoș ILIESCU

București

Nr.982/11.07.2006