

EXPUNERE DE MOTIVE

la proiectul de Lege privind consolidarea integrității în exercitarea funcțiilor și demnităților publice

1. Motivul emiterii actului normativ

1.1. Situația actuală și reglementările anterioare

Recunoașterea și asumarea combaterii corupției și promovării integrității în sectorul public au fost asumate ca prioritate a societății românești prin constituirea, în 2007, a Agenției Naționale de Integritate – autoritate independentă și unică de asigurare într-un sistem unitar a verificării modului în care sunt respectate diferitele instrumente administrative de prevenire și luptă împotriva corupției instituționale, și anume controlul declarării averilor, declararea și verificarea intereselor și a incompatibilităților în exercitarea demnității și a funcției publice,

Prevenirea și combaterea corupției, inclusiv prin mecanismul Agenției Naționale de Integritate, nu reprezintă numai o cerință reală a societății românești ci se reflectă, în egală măsură, în dialogul României cu partenerii săi europeni și internaționali.

În acest context trebuie menționat **Mecanismul de cooperare și verificare (MCV)** înființat, în decembrie 2006, prin Decizia 2006/928 a Comisiei Europene. Una dintre cele patru condiționalități din cadrul MCV se referea la „înființarea, conform celor prevăzute, a unei agenții pentru integritate cu responsabilități în domeniul verificării patrimoniului, al incompatibilităților și al conflictelor de interese potențiale, precum și cu capacitatea de a adopta decizii obligatorii care să poată duce la aplicarea unor sancțiuni disuasive.”

Urmare și acestei cerințe europene s-a adoptat *Legea nr. 144/2007*, privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate prin care România a pus bazele unei instituții specializate în verificarea averilor, conflictelor de interese și respectării regimului incompatibilităților, dând astfel eficiență reglementărilor existente încă din anul 1996, cu completările din 2003, dar care, în lipsa unor mecanisme de control erau greu de utilizat.

Raportul Comisiei Europene, privind progresele realizate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare, dat publicității la data de **22 iulie 2009**, a constatat faptul că:

„În prezent, ANI este operațională și a obținut rezultate bune, întreprinzând măsuri privind declarațiile de avere ale membrilor guvernului, ale magistraților, ale funcționarilor care au funcții de conducere și de control și ale tuturor funcționarilor publici, care vor fi îmbunătățite și mai mult în momentul în care va fi finalizat sistemul informatic integrat planificat. Se asigură în oarecare măsură un efect preventiv prin faptul că ANI ia măsuri sistematic cu privire la toate declarațiile de avere care lipsesc, aplicând amenzi administrative și având posibilitatea introducerii unor acțiuni ulterioare. Aceste anchete ex officio inițiate de ANI sunt de apreciat. Cu toate acestea, impactul efectiv al activității ANI nu va putea fi evaluat în totalitate decât în momentul în care se va lua o hotărâre în privința primelor cauze privind averile nejustificate, incompatibilitățile sau conflictele de interese, care sunt încă pendinte în fața organismelor judiciare sau disciplinare relevante”.

De asemenea, potrivit celui mai recent Raport al Comisiei Europene privind progresele realizate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare, dat publicității în martie 2010, capacitatea ANI a fost consolidată și progresele au fost extinse. *“Rezultatele încurajatoare ale Agenției Naționale de Integritate (ANI) au continuat în a doua jumătate a anului 2009”*,

Totodată, în cadrul GRECO - Grupul Statelor împotriva Corupției, organism al Consiliului Europei, înființat în anul 1999 în vederea monitorizării nivelului de conformitate a statelor membre cu standardele organizațiilor anticorupție, s-a menționat în Raportul de conformitate privind România, adoptat în cadrul celei de-a 35-a Reuniuni Plenare, ce a avut loc în perioada 3-7 decembrie 2007: că *„(...) înființarea Agenției Naționale de Integritate, care pare a fi o abordare ambițioasă merită să se ocupe de controlul averilor și al intereselor economice ale funcționarilor. ANI pare să aibă toate ingredientele necesare, iar GRECO speră că ANI va fi în măsură să își îndeplinească funcția cu hotărâre și credibilitate. Acestea fiind spuse, în vederea evaluării complete a eficienței ANI în practică, va trebui să așteptăm primele rezultate concrete ale Agenției”*. Mai mult, în Addendumul la Raportul de conformitate, adoptat în cadrul celei de-a 45-a Reuniuni Plenare, ce a avut loc în perioada 30 noiembrie - 4 decembrie 2009, s-a menționat că *„(...) mecanismul de control al declarațiilor de interese și avere, introdus în 2007, este acum pe deplin operațional și produce rezultate, deși o treime din posturile Agenției Naționale de Integritate nu au fost ocupate încă. Crearea Agenției Naționale de Integritate este o inițiativă ambițioasă și GRECO speră foarte mult că România îi va oferi sprijinul necesar în anii următori”*.

Importanța reglementărilor de drept substanțial privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, au fost recunoscute de Curtea Constituțională în deciziile sale (a se vedea, de exemplu, Decizia nr.1412 din 16 decembrie 2008 sau Decizia nr.1082 din 8 septembrie 2009) în care a statuat, printre altele, că, din rațiuni de prevenire a faptelor de corupție de către anumite categorii de personal anume individualizate, legiuitorul este liber să instituie în sarcina acelui personal obligații suplimentare, tocmai în considerarea activității pe care acesta o desfășoară, activitate care este de o anumită natură și importanță,

Din analizarea activității Agenției Naționale de Integritate de până acum au rezultat o serie de aspecte ce reclamă **îmbunătățiri ale cadrului normativ în scopul eficientizării activității acestei instituții**. Această îmbunătățire trebuie să țină cont, în mod necesar, atât de necesitatea respectării drepturilor și libertăților fundamentale cât și de respectarea cerinței de responsabilizare a celor care dețin funcții sau demnități publice față de societate. În acest context trebuie reamintit faptul că ocuparea unei

funcții publice sau a unei demnități publice responsabilizează persoana respectivă față de societate într-o mai mare măsură și este de natură să justifice o anumită ingerință a statului față de drepturile și libertăților fundamentale ale acestora, iar această ingerință se încadrează atât în limitele Constituției României și în cele impuse de convenția europeană a drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

1.2. Schimbări preconizate

Prin proiectul de Lege privind consolidarea integrității în exercitarea funcțiilor și demnităților publice se propun măsuri legislative ce vizează, pe de o parte, o mai mare claritate și concizie în reglementarea obligațiilor de integritate și transparență în exercitarea demnităților și funcțiilor publice, precum și o altă abordare a mecanismului de depunere a declarațiilor de patrimoniu sau interese și a procedurilor derulate în cadrul Agenției Naționale de Integritate, păstrând, în același timp, cerința proporționalității între reflectarea unor garanțiilor de respectare a drepturilor și libertăților fundamentale și necesitatea unei proceduri eficiente de asigurare a integrității și transparenței în exercitarea funcțiilor și demnităților publice.

Titlul I - Obligații de integritate și transparență în exercitarea demnităților și funcțiilor publice conține un capitol dedicat declarării patrimoniului și a intereselor și unul dedicat implementării prevederilor legale privind declarațiile de patrimoniu și de interese.

În esență, obligațiile de integritate și transparență sunt recunoscute în proiect prin obligațiile de declarare a patrimoniului și a intereselor, fiind impuse, în marea majoritate a categoriilor de persoane obligate și în prezent.

Un important element de noutate este acela al instituirii obligației de completare a două tipuri de declarații – cele destinate publicității, respectiv cele confidențiale. În timp ce declarațiile de patrimoniu și de interes confidențiale vor fi cele care se întocmesc și în prezent, cele destinate publicității nu vor cuprinde elemente care ar putea fi de natură a fi considerate ca afectând viața privată a persoanelor – de exemplu elemente detaliate de identificare a domiciliului.

Un alt element de noutate este schimbarea de abordare și terminologică a declarațiilor de avere. Acestea urmează a fi denumite declarații de patrimoniu, deoarece aspectele vizate în aceste declarații sunt cele care sunt cuprinse, în mod clasic, tradițional, în noțiunea de patrimoniu, patrimoniu al unei persoane, în sensul legii civile, cuprinzând drepturile și obligațiile cu valoare economică, prezente sau eventuale, ce aparțin unui subiect de drept.

În Titlul II - Proceduri de asigurare a integrității și transparenței în exercitarea demnităților și funcțiilor publice, Capitolul I cuprinde procedurile ce se desfășoară în cadrul Agenției Naționale de Integritate.

Aceste proceduri, substanțial diferite de acele cuprinse în reglementările anterioare, accentuează caracteristica Agenției de organism administrativ, respectiv conturează un puternic regim administrativ activității exercitate de inspectorii de integritate. Astfel, inspectorii de integritate urmează a desfășura o activitate de analiză a patrimoniului existent la data exercitării funcțiilor sau demnităților publice sau a

potențialelor conflicte de interese ori de incompatibilități, pe baza declarațiilor de patrimoniu, respectiv a celor de interese, întocmite în regim confidențial și transmise, cu acest regim Agenției, precum și în baza altor date sau informații pe care le pot obține atât din surse publice cât și urmare a solicitării acestora transmise oricărei persoane publice sau private. Persoana care urmează a face obiectul activității de analiză va fi informată cu privire la aceasta și invitată să prezinte un punct de vedere scris sau verbal.

La epuizarea activității de analiză inspectorul de integritate dacă subzistă elemente de susținere a unor aspecte de nerespectare a regimului privind declararea patrimoniului, respectiv existența unei aparențe de conflict de interese sau incompatibilități, urmează să întocmească **un raport de analiză** în care va menționa, printre altele, și concluziile și propunerile de măsuri pe care inspectorul de integritate le apreciază ca fiind necesare. Acest raport va fi transmis diverselor instituții pentru ca acestea, în exercitarea competențelor legale, să dispună cele ce se impun. Astfel, în cazul existenței elementelor privind aparența existenței în trecut sau în prezent a unor bunuri, active sau datorii, altele decât cele înscrise în declarația de patrimoniu sau în sensul existenței unei **discrepanțe mai mari de 10.000 euro** între veniturile realizate și bunurile și activele dobândite, în orice fel, în timpul exercitării demnităților sau funcțiilor publice, precum și alte elemente în sensul existenței unei neconcordanțe vădite între patrimoniul real și cel declarat, **raportul de analiză se va trimite organelor de urmărire penală sau celor fiscale pentru a proceda, potrivit legii.**

În cazul constatării conflictului de interese sau a incompatibilităților **raportul de analiză se va transmite organelor în drept să dispună măsurile prevăzute de lege, respectiv organelor disciplinare.**

În toate situațiile, dacă în urmare analizei specific administrative efectuate de inspectorul de integritate rezultă elemente cu privire la săvârșirea unei infracțiuni, **raportul de analiză va fi transmis organelor de urmărire penală**, în reflectarea obligației generale existente în acest sens pentru toți reprezentanții administrației publice. În sfârșit, **raportul de analiză urmează a fi transmis și organelor fiscale** în cazul în care analiza reflectă elemente care ar putea fi de interes pentru acestea. În cadrul organelor fiscale și de urmărire penală se propune **desemnarea unor persoane responsabile cu relația cu Agenția.**

De asemenea, în toate situațiile, raportul de analiză va fi transmis persoanei care a făcut obiectul acesteia.

Titlul III – dedicat sancțiunilor preia, practic, reglementările actuale în materie, cu actualizarea corespunzătoare a cuantumului amenzilor.

Titlul IV – dedicat dispozițiilor finale și tranzitorii cuprinde, pe de o parte, prevederi de abrogare a unor articole din Legea 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.535 din 3 august 2009, în special cele ce vizau procedurile efectuate în cadrul acestei agenții, iar pe de altă parte, dispoziții specifice privind menținerea actelor și procedurilor efectuate anterior în cadrul acesteia.

2. Impactul socio-economic al proiectului de act normativ

Fără a fi un impact direct și cuantificabil, impactul unei bune reglementări a mecanismului de consolidare a integrității în exercitarea funcțiilor și demnităților publice

are efecte benefice asupra întregii societăți românești, în toate mediile sale, și contribuie esențial la promovarea unei economii sănătoase și a unui climat de încredere a societății în mecanismele care o gestionează.

3. Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (5 ani)

Proiectul nu are astfel de implicații.

4. Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare

Promovarea proiectului determină abrogarea unor dispoziții prin care reglementau anterior instituții similare în reglementări precum Legea nr.115/1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.263 din 28 octombrie 1996, cu modificările și completările ulterioare sau Legea nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.535 din 3 august 2009, ori unele prevederi din legislația secundară sau terțiară la acestea.

4.1. Proiecte de acte normative suplimentare

4.2. Compatibilitatea proiectului de act normativ cu legislația comunitară în materie

Nu este cazul.

4.3. Decizii ale Curții Europene de Justiție și alte documente

Nu este cazul.

4.4. Evaluarea conformității

Nu este cazul.

4.5. Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg angajamente

Așa cum s-a arătat, raforsarea unui mecanismului eficient de consolidare e integrității în exercitarea funcțiilor și demnităților publice constituie unul din subiectele de analiză ale mecanismelor Uniunii Europene, respectiv Consiliului Europei, prin MCV și GRECO.

5. Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ

5.1. Procesul de consultare cu organizațiile neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate

5.2. Fundamentarea alegerii organizațiilor cu care a avut loc consultarea, precum și modul în care activitatea acestor organizații este legată de obiectul proiectului de act normativ

5.3. Consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale, în situația în care proiectul de act normativ are ca obiect activități ale acestor autorități, în condițiile Hotărârii Guvernului nr.521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative

5.4. Consultările desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr.750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente

5.5. Este necesar avizul Consiliului Legislativ.

6. Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ

6.1. Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ

6.2. Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării proiectului de act normativ, precum și efectele asupra sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice

Proiectul nu are un astfel de impact.

7. Măsurile de implementare a proiectului de către autoritățile administrației publice centrale și/sau locale

Față de cele prezentate, a fost elaborat proiectul de Lege privind consolidarea integrității în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pe care îl supunem Parlamentului spre aprobare, cu procedura de urgență prevăzută de art.76 alin. (3) din Constituția României, republicată.

