

Aprobat în ședința Guvernului din _____ 2026

Decizia protocolară nr. _____/2026

AVIZ
la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 133/2016
privind declararea averii și a intereselor personale
(inițiativa legislativă nr. 400 din 8 decembrie 2025)

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale (în continuare – *Legea nr. 133/2016*), înaintat cu titlu de inițiativa legislativă (nr. 400 din 8 decembrie 2025) de către un grup de deputați în Parlament, și comunică următoarele.

Inițiativa legislativă este înaintată în conformitate cu art. 73 din Constituția Republicii Moldova și cu art. 47 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996.

Sub aspectul intenției de reglementare, potrivit notei de fundamentare, proiectul de lege urmărește completarea cadrului legal cu noi categorii de subiecți ai declarării, având în vedere obținerea de către ultimii a veniturilor de la bugetul de stat și/sau din proiecte de asistență externă, finanțate din granturi acordate Guvernului sau instituțiilor finanțate din buget și/sau din împrumuturi externe contractate sau garantate de stat sau, în cazul persoanelor din sectorul asociativ, care, la fel, beneficiază de finanțare de la stat și de finanțare externă.

În vederea realizării acestui obiectiv, nota de fundamentare relevă că soluția normativă propusă constă în completarea art. 3 alin. (1) din Legea nr. 133/2016 cu literele e⁶) și e⁷), prin care sunt incluși/incluse în calitate de subiecți ai declarării:

e⁶) fondatorii, conducătorii, membrii organelor de conducere și executive, ai organelor de supraveghere și control, precum și angajații furnizorilor de servicii media audiovizuale, ai publicațiilor periodice, ai agențiilor de presă și ai organizațiilor necomerciale finanțate de la bugetul de stat și din proiecte de asistență externă (inclusiv programe de cooperare transfrontalieră, transnațională și interregională), cu excluderea angajaților care desfășoară activități auxiliare (secretariat, protocol, administrativ-gospodărești, tehnice);

e⁷) persoanele desemnate prin act administrativ, precum și cele angajate în temeiul unui contract pentru a face parte din echipe de proiect de asistență externă finanțate din granturi acordate Guvernului sau instituțiilor finanțate de la buget și/sau din împrumuturi externe contractate ori garantate de stat, inclusiv persoanele remunerate în cadrul programelor de cooperare transfrontalieră, transnațională și

interregională.

Preliminar, se impune evidențierea următoarelor aspecte de ordin conceptual în contextul intenției autorilor proiectului de adoptare a unui act normativ privind declararea averii și a intereselor personale.

Regimul juridic al declarării averii și a intereselor personale este conceput ca un instrument preponderent preventiv, având drept finalitate prevenirea conflictelor de interese, a îmbogățirii nejustificate și a exercitării funcțiilor incompatibile, precum și identificarea timpurie a riscurilor de integritate. Această finalitate determină, în mod firesc, delimitarea sferei subiecților obligați la declarare în funcție de existența unui raport juridic de exercitare a unei funcții publice ori de demnitate publică, în cadrul căruia pot apărea riscuri specifice de integritate, aferente exercitării atribuțiilor publice. În acest sens, art. 1 alin. (1) din Legea nr. 133/2016 raportează mecanismul de control al averii la averea dobândită pe durata exercitării mandatelor ori a funcțiilor publice sau de demnitate publică, ceea ce presupune o legătură intrinsecă între calitatea persoanei supuse declarării și exercitarea unor atribuții de către autoritate publică.

Astfel, Legea nr. 133/2016 este concepută drept instrument de prevenire a conflictelor de interese și de asigurare a integrității în exercitarea funcțiilor publice. Aceasta vizează controlul modului în care este exercitată puterea publică, nu monitorizarea generală a activităților economice sau asociative.

Astfel, se remarcă lipsa legăturii între categoriile de subiecți ai declarării enumerați în proiectul de lege și exercitarea de către acestea a puterii publice conform standardelor internaționale și legislației naționale, care impun declararea averii acolo unde există exercitarea puterii decizionale și a puterii publice cu acces la resursele publice.

În acest sens, standardele Uniunii Europene, recomandările Grupului de state împotriva corupției (GRECO) și bunele practici ale statelor membre nu extind obligația declarării averii și a intereselor asupra persoanelor din sectorul privat sau asociativ doar pentru faptul că acestea beneficiază de finanțare publică sau externă, întrucât mecanismele de integritate sunt concepute pentru a controla exercitarea funcțiilor publice și a puterii decizionale, nu activitatea contractuală sau de implementare a proiectelor. În practica europeană, beneficiarii de fonduri publice sunt supuși unor mecanisme distincte de control – audit financiar, verificări de eligibilitate și sisteme antifraudă – și nu regimului declarațiilor de avere, care este rezervat demnitarilor și funcționarilor publici.

În aceeași ordine de idei, Legea integrității nr. 82/2017 operează cu noțiunile de „agent public” și „entitate publică”, circumscriind standardele de integritate instituțională, în principal, sectorului public, în baza criteriilor de încadrare și de exercitare a funcției în cadrul unei entități publice.

Or, categoriile propuse la lit. e⁶⁾ și e⁷⁾ sunt conturate, în principal, prin criterii care nu derivă din prerogativele funcției publice – forma de finanțare (buget/asistență externă) sau afilierea la entități de drept privat (furnizor media, publicație, agenție de presă, organizație necomercială), fără a rezulta exercitarea

unei puteri publice ori a unei funcții publice în sensul cadrului general de integritate și fără a se demonstra existența unor prerogative de autoritate publică ori a unor competențe administrative care să justifice aplicarea regimului declarației de avere în aceeași manieră ca în cazul funcționarilor publici. În același timp, subiecții vizați nu intră în sfera de aplicare a Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și nu sunt supuși rigorilor specifice regimului funcției publice, care presupune un statut juridic special, atribuții administrative și, după caz, exercitarea unor prerogative de putere publică. În aceste condiții, instituirea unor obligații echivalente, construite pe modelul regimului funcției publice și preluate prin analogie, nu poate fi considerată justificată în lipsa unei fundamentări normative distincte, clare și riguroase, inclusiv sub aspectul necesității, obiectului și întinderii ingerinței, precum și al proporționalității măsurii în raport cu scopul urmărit.

Extinderea numărului de subiecți ai declarării doar pe criteriul sursei finanțării ar deturna conceptul legii privind declararea averii și a intereselor personale, dintr-un instrument de integritate publică într-un mecanism de control general al beneficiarilor de fonduri.

Totodată, se subliniază că funcționarii publici implicați în implementarea proiectelor de asistență externă:

- au deja calitatea de subiecți ai declarării averii și intereselor personale, în temeiul Legii nr. 133/2016;
- sunt obligați să declare toate veniturile obținute, inclusiv cele provenite din activitățile desfășurate în cadrul proiectelor finanțate din surse externe, indiferent de forma de remunerare;
- au obligația de a indica proveniența fiecărui venit suplimentar față de salariul de bază.

Prin urmare, cadrul normativ existent este suficient și funcțional pentru a asigura transparența și prevenirea conflictelor de interese în cazul funcționarilor publici implicați în implementarea proiectelor de asistență externă, fără a fi necesară extinderea sferei subiecților declarării.

Se impune a se reține că legislația națională deja conține garanții și instrumente specifice orientate spre asigurarea transparenței în domeniul mass-media, ceea ce diminuează, în mod obiectiv, necesitatea recurgerii la mecanisme suplimentare de control al averii, de tipul celor aplicabile funcțiilor publice. Astfel, Legea nr. 50/2024 cu privire la Fondul pentru subvenționarea mass-mediei instituie cerințe explicite de transparență pentru instituțiile mass-media care concurează pentru subvenții, prin obligația publicării rapoartelor anuale, a declarațiilor financiare și a informației privind sursele de finanțare și utilizarea mijloacelor, inclusiv cheltuielile generale și administrative, potrivit art. 14 alin. (2) din legea nominalizată.

Totodată, în materia publicității de stat, Legea nr. 62/2022 cu privire la publicitate stabilește reguli și criterii menite să asigure proceduri transparente, obiective, proporționale și nediscriminatorii, inclusiv prin criterii corelate cu

transparența activității furnizorilor de servicii mass-media și a surselor de finanțare, ceea ce indică existența unui cadru normativ specializat, care răspunde, prin instrumente adecvate, finalității transparenței în domeniu.

Complementar, Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr. 174/2018 conține dispoziții privind transparența proprietății furnizorilor și distribuitorilor de servicii media audiovizuale și obligații de raportare anuală la Consiliul Audiovizualului, care, după aprobare, trebuie să le publice pe propriile pagini web, instituind standarde minime de transparență adaptate specificului domeniului.

Mai mult decât atât, cadrul național consacră garanții explicite de independență editorială și de autonomie instituțională a furnizorilor publici de servicii media, stabilind interdicția imixtiunii autorităților publice și a grupurilor de interese. În particular, art. 34 din Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr. 174/2018 garantează independența editorială și autonomia instituțională, iar alin. (1) al acestui articol stabilește, în mod expres, că acestea sunt garantate prin lege și că este interzisă imixtiunea autorităților publice, a partidelor și a altor organizații social-politice, a sindicatelor, a organizațiilor comerciale și economice sau a grupurilor de interese. În această configurație normativă, instituirea unui regim suplimentar de declarare a averii, aplicat unor subiecți din sectorul media, în temeiul unor criterii ce nu derivă din exercitarea unei funcții publice, riscă să genereze suprapuneri nejustificate de mecanisme, precum și să afecteze echilibrul normativ existent între cerințele de transparență și garanțiile de independență editorială.

În același registru se înscrie și vectorul de armonizare cu acquis-ul Uniunii Europene în materia mass-mediei, care urmărește transparentizarea și consolidarea garanțiilor de independență editorială prin instrumente sectoriale, nu prin transpunerea mecanismelor specifice integrității funcției publice asupra angajaților din domeniu. Astfel, în cadrul procesului de integrare în Uniunea Europeană, autoritățile statului urmează să realizeze acțiunile asumate prin foaia de parcurs aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 275/2025 pentru aprobarea Foii de parcurs privind „Statul de drept” (criteriu de referință în procesul de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană), unde acțiunile 5.1, 5.2 și 5.3 vizează, printre altele, transpunerea Directivei 2010/13/UE privind coordonarea anumitor dispoziții stabilite în statele membre cu privire la furnizarea de servicii mass-media audiovizuale (Directiva serviciilor mass-media audiovizuale), precum și alinierea la Regulamentul (UE) 2024/1083 de stabilire a unui cadru comun pentru serviciile mass-media în cadrul pieței interne (Regulamentul european privind libertatea mass-mediei). Instrumentele preconizate pentru realizarea acestor obiective sunt amendarea Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr. 174/2018 și adoptarea unei noi legi privind mass-media, în vederea îmbunătățirii cadrului normativ aferent libertății de exprimare (inclusiv presa și mediul online), asigurării transparenței și consolidării protecției jurnaliștilor.

În acest context, practica europeană, la care Republica Moldova se aliniază gradual, consacră norme de transparență și garanții de independență pentru instituțiile media prin reglementări specializate. Relevant este Regulamentul european privind libertatea mass-mediei (European Media Freedom Act – EMFA), intrat în vigoare la 7 mai 2024, care are ca obiect protejarea independenței editoriale, asigurarea funcționării independente a mass-mediei și creșterea transparenței, inclusiv în ceea ce privește proprietatea asupra mass-mediei și anumite relații relevante pentru integritatea informațională. Este semnificativ faptul că asemenea obiective sunt urmărite prin norme sectoriale și garanții instituționale, fără a recurge, ca mecanism general, la obligarea angajaților din domeniul mass-mediei să depună declarații de avere și interese personale, ceea ce confirmă că transparența în domeniu este, în mod uzual, realizată prin instrumente calibrate la specificul sectorului și compatibile cu exigențele de protecție a activității jurnalistice.

Nu în ultimul rând, extinderea semnificativă a cercului subiecților declarării implică, în mod previzibil, un impact administrativ, inclusiv asupra capacității Autorității Naționale de Integritate, infrastructurii de colectare și publicare a datelor și a fluxurilor de verificare, ceea ce impune fundamentarea riguroasă și prezentarea impactului de reglementare, în conformitate cu cerințele Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, precum și respectarea exigenței constituționale privind aprobarea cheltuielilor bugetare doar cu indicarea sursei de finanțare.

Cu siguranță, creșterea masivă a subiecților declarării ar duce la supraîncărcarea sistemului „e-Integritate”, la reducerea capacității de verificare reală, la formalizarea excesivă a declarării, fără impact real anticorupție, cu transformarea Autorității Naționale de Integritate dintr-o autoritate de integritate, în autoritate de audit fiscal cu competențe difuze, care vor fi imposibil de gestionat eficient. Alternativa corectă scopurilor propuse în inițiativa legislativă privind transparența cheltuirii mijloacelor financiare din bugetul de stat și/sau din proiectele de finanțare externă ar fi consolidarea mecanismelor de audit și control financiar, reguli de transparență instituțională, nu doar personală, precum și crearea noilor condiționalități contractuale în granturi.

În subsidiar, amintim că ultimele modificări ale Legii nr. 133/2016 au fost operate prin Legea nr. 192/2025 cu privire la mecanismul de judecare a cauzelor de corupție și a celor conexe corupției, în vigoare din 31 august 2025. Modificarea acestuia într-un termen mai mic de șase luni de la intrarea în vigoare a legii ar fi contrară art. 64 alin. (3) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, conform căruia „propunerile privind modificarea unui act normativ nu se prezintă, de regulă, mai devreme de șase luni de la data intrării în vigoare a actului respectiv”.

Stabilitatea legislației constituie expresia principiului securității juridice. Modificarea frecventă a legilor poate crea dificultăți suplimentare subiecților cărora se adresează, implicit, autorităților împuternicite cu aplicarea lor, sub

aspectul adaptării la procedurile noi instituite. În acest sens, Comisia de la Veneția, în Raportul privind statul de drept din 25-26 martie 2011 (§44), a evocat că principiul securității raporturilor juridice este esențial pentru garantarea încrederii în statul de drept. Pentru dobândirea acestei încrederi, statul are obligația să respecte și să aplice într-o manieră previzibilă și coerentă normele care au fost adoptate. La fel, principiul securității juridice – care cuprinde stabilitatea și coerența normativă – a fost inclus în Criteriile pentru evaluarea statului de drept („Rule of Law Checklist”) din 18 martie 2016 (CDL-AD(2016)007), adoptate de către Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 106-a sesiuni plenare. Astfel, stabilitatea și coerența legislativă se numără printre criteriile esențiale ale statului de drept.

În contextul celor expuse mai sus, Guvernul nu susține proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale.