

**Sinteza
obiecțiilor și propunerilor la proiectul Legii privind testarea integrității profesionale**

Autorul avizului	Conținutul obiecției/recomandării	Poziția Ministerului Justiției
<p>Consiliul Superior al Magistraturii</p>	<p>1. Analizând proiectele de Lege nominalizate, Consiliul trage concluzia de a le respinge integral.</p> <p>Unul din motivele principale este faptul că prevederile propuse în proiectul de Lege privind testarea integrității profesionale contravin Convenției Europene a Drepturilor Omului, mai multor recomandări ale Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei referitor la statutul judecătorului.</p> <p>Statutul judecătorului este unul specific, stabilit prin Constituție și diferă total de statutul altor persoane care cad sub incidența acestui proiect.</p> <p>Or, testul de integritate nicidecum nu poate fi unul și același pentru toți.</p> <p>De asemenea, este problematic de a pune în sarcina unui organ cu misiune de luptă împotriva corupției, cum este CAN sau SIS, și atribuții de constatare a corespunderii activității agenților publici normelor de etică și de deontologie profesională.</p>	<p>1. Nu se acceptă.</p> <p>Argumentele de respingere invocate de către CSM au un caracter general și nu fac referință expresă căror norme în mod special ar contraveni prevederile proiectului.</p> <p>Menționăm că utilizarea testelor de integritate este o măsură recomandată la nivei internațional (OCDE, OSCE, Ghidul ONU privind măsurile practice de combatere și prevenire a corupției, Banca Mondială etc.).</p> <p>În expertiza Consiliului Europei s-a menționat, că în mare parte proiectul legii este conform acestor rigori și nu presupune grave probleme din perspectiva protecției drepturilor omului și anume a articolului 6, articolului 8 și articolului 13 din CEDO.</p> <p>Astfel, în expertiza oferită de CoE a fost inclusă și o analiză complexă a compatibilității proiectului cu normele Convenției europene, după cum urmează:</p> <p><i>a) articolul 6 din Convenție - În ceea ce privește acordul funcționarului public să fie supus programului de testare, testarea acestuia, în limitele legale, nu ar interveni în dreptul său la procesul echitabil. Astfel, agenții sub acoperire îl pot instiga la comiterea infracțiunilor de corupție, atât timp cât instigarea nu este „excesivă”, după cum prevede articolul 6 alineatul (2) litera g) din proiectul de Lege cu privire la testarea integrității profesionale.</i></p> <p><i>Ar putea exista funcționari publici care nu-și vor da acordul la programul de testare și care vor fi supuși sancțiunilor disciplinare pentru rezultate negative. Există argumente precum că agenții sub acoperire pot să-i instige la comiterea infracțiunilor de corupție și pe funcționarii care nu și-au dat acordul, atât timp cât instigarea nu este „excesivă” (articolul 6 alineatul (2) litera g) din proiectul de Lege cu privire la testarea integrității profesionale). În orice caz, un scenariu care nu ar ridica definitiv vreo obiecție ar fi să se aștepte până când</i></p>

Autorul Raportului	Conținutul obiecției/recomandării	Poziția Ministerului Justiției
		<p>funcionarul public începe să dea semne că cere mită; testatorul ar putea, apoi, pas cu pas să-l urmărească pe funcționar, deoarece acesta și-ar fi așigurat deja predispoziția pentru corupție.</p> <p>b) <u>articolul 8 din Convenție - Viața privată: Dreptul la viața privată ar putea să nu fie aplicabil testării integrității la locul de muncă.</u> Chiar dacă ar fi aplicabil, în ceea ce privește acordul funcționarului public să fie supus programului de testare, testarea acestuia, în limitele legale, nu ar interveni în dreptul său la viața privată.</p> <p>Dacă funcționarii publici nu-și dau acordul la programul de testare, în anumite cazuri, <u>jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) prevede argumente puternice de ce testarea acestora ar respecta, oricum, dreptul acestora la viața privată:</u> testarea se limitează la sfera lor profesională; toți funcționarii ar ști din timp despre posibilele testări; adițional, testele nu ar servi anchetei penale, dar ar viza numai procedurile disciplinare. În plus, funcționarii publici trebuie să consimtă, în anumite limitări, la drepturile lor umane. Cu toate acestea, CEDO încă nu a judecat în mod special cu privire la testarea disciplinară a funcționarilor publici. Prin urmare, rămâne un risc ce trebuie gestionat, și anume, acela că CEDO ar putea ridica probleme în legătură cu testarea funcționarilor publici care au obiecții față de această măsură. Aspectul cel mai important, în acest context, ar putea fi lipsa unui organ de control pentru supravegherea ex-ante sau ad-hoc a testării integrității, cum ar fi un judecător de instrucție care ar aproba Planul de testare și executarea lui sau o comisie parlamentară care ar activa în condiții de confidențialitate.</p> <p>Adițional, menționăm că proiectul în versiunea actuală, oferă două garanții suplimentare împotriva eventualelor abuzuri și anume: a) posibilitatea contestării activității propriu-zise de testare (raportul și planul) în instanța de judecată, fiind astfel asigurat dreptul la un proces echitabil, garantat de art. 6 al Convenției, precum și b) controlul parlamentar care va fi exercitat de către Comisia parlamentară securitate națională, apărare și ordine publică, care va examina rapoartele anuale care urmează a fi prezentate de către autoritățile responsabile de activitatea de testare a integrității profesionale (CNA și SIS).</p>

Autorul/avizulit	Conținutul obiectiv/recomandării	Poziția Ministerului Justiției
Procuratura Generală	<p>2. Art.4 al proiectului prevede noțiunea „<i>integritate profesională</i>”, care presupune, printre altele, „<i>calitatea și reputația persoanei de a exercita obligațiile/atribuțiile legale și profesionale în mod onest, ireproșabil, cu ținută morală înaltă și cu maximă corectitudine...</i>”.</p> <p>Pomind de la premisa, că „<i>reputația</i>” presupune prin sine <u>păreră publică favorabilă sau defavorabilă, despre cineva sau ceva, felul în care cineva este cunoscut sau apreciat</u> conchidem, că în conținutul definiției formulate acest cuvint este utilizat impropriu urmînd a fi exclus. Nu poate fi reținut în calitate de element al definiției o categorie exterioară cum ar fi aprecierea publică despre calitățile profesionale ale unei persoane, or, reputația nu reflectă în fiecare caz neapărat adevărul obiectiv despre calitățile funcționarului.</p>	<p>2. Se acceptă.</p> <p>Referințele la „reputație” au fost excluse din noțiunea integrității profesionale.</p>
	<p>3. Autorii proiectului includ parțial în noțiunea „<i>testarea integrității profesionale</i>” scopurile specificate în art.2 al Legii, totodată, aceștia fac aprecierea conform căreia verificarea modului de corespundere/respectare a integrității profesionale în cadrul entităților publice se efectuează „<i>în scopul identificării, evaluării și înlăturării vulnerabilităților...</i>”.</p> <p>În asemenea circumstanțe, dacă art. 2 prevede separat scopurile testării atunci este incorectă afirmația, că verificarea modului de respectare a obligațiilor/atribuțiilor de serviciu și de conduită se efectuează „<i>în scopul identificării, evaluării și înlăturării vulnerabilităților...</i>”. Sub acest aspect propunem următoarea formulare: „<i>testarea integrității profesionale – activitate de prevenire și combatere a corupției și verificare a modului de corespundere/respectare a integrității profesionale în cadrul entităților publice, inclusiv evaluarea și înlăturarea vulnerabilităților și a riscurilor care determină comiterea actelor de corupție, actelor conexe corupției sau faptele de comportament corupțional, influențelor necorespunzătoare în legătură cu exercitarea obligațiilor/atribuțiilor de serviciu</i>”.</p>	<p>3. Se acceptă.</p> <p>Redacția noțiunii de testare a integrității profesionale a fost revăzută.</p>
	<p>4. Art.6 alin.(2) lit.g) prescrie în calitate de interdicție, pusă în seama subiectului activ al testării, abținerea de la <i>incitarea/instigarea excesivă</i> a subiectului pasiv la comiterea faptelor cu caracter penal, contravențional sau abaterilor disciplinare.</p> <p>Opinăm pentru reformularea construcției propuse în sensul consacării <i>interdicției absolute de incitare/instigare</i> a subiectului supus testului de integritate, or, testatorii ar trebui să creeze situații propice similare celor cu care se confruntă agenții publici în activitatea profesională, lăsînd ca intenția sau inițiativa comiterii unor eventuale acte de corupție <i>laro sensu</i> să aparțină exclusiv funcționarului testat.</p>	<p>4. Se acceptă.</p> <p>Normele respective au fost revăzute în scopul conferirii clarității.</p> <p>Astfel, lit. c) de la art. 8 (art. 6 în versiunea proiectului remis spre avizare) va avea următorul cuprins:</p> <p>“c) să nu comită neînțeleiat contravenții în activitatea de testare care pot să provoace subiectul testării la comiterea faptelor cu caracter penal, contravențional sau a abaterilor disciplinare;</p>
	<p>4. La fel, este discutabilă prohibiția relativă inclusă în lit.e) alin.(2) art.6 al</p>	<p>4. Se acceptă.</p>

Autorul avizului	Conținutul obiecției/recomandării	Poziția Ministerului Justiției
	<p>proiectului în care este prescris, că testatorii au obligația „să nu genereze neînțemeiat și abuziv contravenții și infracțiuni în activitatea de testare”. Această regulă ar fi o legiferare voalată a dreptului de a recurge la comiterea contravențiilor și infracțiunilor de care ar putea face uz testatorii în procesul derulării testului de integritate. Dacă, spre exemplu, admitem că ar fi proporțională comiterea unei contravenții în domeniul circulației rutiere pentru a atrage atenția agentului poliției rutiere în vederea organizării corespunzătoare a testului de integritate profesională, atunci comiterea infracțiunilor este vădit disproporțională scopului urmărit prin adoptarea și punerea în aplicare a Legii.</p>	<p>A se vedea ultima redacție oferită la art. 8 privind drepturile și obligațiile testatorilor de integritate profesională.</p>
	<p>5. Art.7 alin.(2) stipulează, că „rezultatele și materialele testului de integritate profesională nu pot fi utilizate ca mijloace de probă în procesul penal și contravențional împotriva agentului public”. Susținem această propunere, dar, totodată, considerăm că rezultatele și materialele aferente testului de integritate profesională ar putea fi utilizate în procesul penal sau contravențional, doar în cazul în care în cadrul testării integrității profesionale au fost constatate săvârșirea, de către subiecții supuși testării sau de către persoane terțe, a unor activități ilegale ce nu au legătură cu testul.</p>	<p>5. Se acceptă. Alin. (6) ai art. 9 prevede că „ Dacă în cadrul testării integrității profesionale a fost constatată săvârșirea de către agentul public a unor fapte ilegale ce nu au legătură cu testarea integrității profesionale, testatorul va comunica acest fapt procurorului, pentru întreprinderea măsurilor care se impun conform legislației”.</p>
	<p>6. Art.10 alin.(6) prevede „pentru asigurarea probării exacte a testului de integritate, testatorii pot transmite/promite bani, alte bunuri, servicii, privilegii și avantaje în cuantum neînsemnat, posibilitatea transmiterii și valoarea fiind indicate prealabil în Planul testării”.</p> <p>Pornind de la scopul primordial al testului de integritate profesională, care este prevenția generală a actelor de corupție, actelor conexe corupției și faptelor de comportament corupțional, considerăm că etapa primirii banilor sau altor bunuri este precedată de faza pretinderii sau acceptării primirii acestora de către subiectul testat și odată fiind constatată acest fapt testul de integritate trebuie întrerupt. Responsabilii de efectuarea testării au obligația creării situației virtuale proprii activității de serviciu a agentului public, inițiativa săvârșirii actelor de corupție, actelor conexe corupției și faptelor de comportament corupțional, după cum am menționat <i>supra</i>, trebuie să aparțină exclusiv persoanei testate. Aceeași remarcă este valabilă și pentru prevederile art. 14 alin.(4).</p>	<p>6. Se acceptă. Alin. (6) din art. 12 al proiectului prevede că “Pentru asigurarea probării exacte a testului de integritate profesională, <u>în cazul pretinderii sau acceptării primirii de către subiecții testați, testatorii integrității profesionale pot transmite bani, alte bunuri, servicii, privilegii și avantaje în cuantum neînsemnat, posibilitatea transmiterii și valoarea fiind indicate prealabil în Planul testării.</u></p>
	<p>7. Art.14 alin.(5) introduce interdicția în corespundere cu care „pe o perioadă de 7 ani angajatul concediat ca urmare a rezultatului negativ al testării integrității profesionale se consideră că nu posedă reputație ireproșabilă și nu poate fi angajat în funcții care stabilesc acest criteriu obligatoriu la angajare”.</p> <p>În acest context menționăm, că art.54 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova consacră expres, că „in Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima</p>	<p>7. Nu se acceptă. Eșuarea testului de integritate profesională trebuie să producă consecințe, or nu este acceptabil ca în serviciul public să activeze, fie să se reangajeze persoane compromise, care nu au dat dovadă de înaltă integritate profesională.</p>

Autorul avizului	Conținutul obiecției/recomandării	Poziția Ministerului Justiției
	<p><i>sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului</i>", iar alin. (4) al aceluiași articol prevede norma constituțională conform căreia „<i>restringerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.</i>”</p> <p>Adoptarea noimei propuse în art.14 alin. (5) al proiectului de lege ar însemna legiferarea unei pedepse absolute, ce <i>operează ex officio</i> în situația sancționării disciplinare a persoanei, care nu a dat dovadă de integritate în exercitarea atribuțiilor de serviciu. Interdicția legală care se propune nu va putea fi contestată, respectiv persoana vizată nu va beneficia de dreptul la apărare contra unei restricționări extrem de grave al dreptului fundamental la muncă.</p> <p>Pornind de la premisele enunțate conchidem, că interdicția stipulată de alin.(5) art. 14 este neconstituțională <i>ab initio</i>. Existența unei asemenea norme juridice aduce atingere directă drepturilor fundamentale prevăzute de Constituție cum ar fi, accesul liber la justiție (art.20), dreptul la apărare (art.26) și dreptul la muncă (art.43), fiind în contradicție cu principiul proporționalității prevăzut de art. 54 din Legea fundamentală.</p> <p>Așadar, se impune necesitatea excluderii integrale a dispoziției legale specificate în art.14 alin.(5) al proiectului Legii privind testarea integrității profesionale, în vederea respectării necondiționate a drepturilor fundamentale prescise expres și exhaustiv de Constituția Republicii Moldova.</p> <p>8. Estimînd în ansamblu necesitatea implementării instituției testării integrității profesionale considerăm, că proiectul Legii propus spre avizare este parțial justificat, cu rezervele formulate mai sus.</p>	<p>Proiectul legii face referință doar la profesiile care impun criteriul reputației ireproșabile drept condiție pentru angajare. Prin urmare nu poate fi acceptat argumentul că restricția respectivă, ar afecta cumva dreptul la muncă al persoanei.</p> <p>În plus, proiectul legii oferă persoanelor care au fost sancționate, inclusiv cu eliberarea din funcție, dreptul de a contesta aplicarea sancțiunilor, ca și consecință al rezultatului negativ al testării, oferindu-le astfel toate garanțiile: acces la justiție și dreptul la un proces echitabil.</p>
Ministerul Afacerilor Interne	<p>9. La art. 4, în contextul noțiunii „test de integritate profesională” propunem excluderea cuvîntului „virtuale” deoarece crearea și aplicarea de către testator a unor asemenea situații, vor avea loc în situații reale, în acest sens, cuvîntul „virtuale” fiind un cuvînt impropriu în contextul dat.</p> <p>10. La art. 5, întru neadmiterea interpretării eronate, recomandăm revizuirea denumirii articolului, iar la alin. (2), propunem substituirea cuvîntului „supuși” prin cuvîntul „pasibil”</p> <p>11. La art. 6 alin. (1) lit. b), propunem substituirea cuvîntului „Lipsă” prin cuvîntul</p>	<p>8. Se ia act.</p> <p>9. Nu se acceptă.</p> <p>Chiar dacă testele se vor desfășura în „regim real”, totuși situațiile care vor fi create în cadrul acestor teste vor avea un caracter „virtual” și nu vor viza, în mod neapărat o situație fie un caz concret. Aceste situații vor fi simulate de fiecare dată și se vor plia, adapta pe comportamentul subiectului testat.</p> <p>10. Se acceptă.</p> <p>Articolul respectiv a fost revizuit integral, fiind divizat în două articole separate, cu indicarea expresă a subiecților testării: testatorii de integritate și agenții publici.</p> <p>11. Se acceptă.</p>

Autorul avizului	Conținutul obiecției/recomandării	Poziția Ministerului Justiției
	„Refuzul”, deoarece în contextul redacției date se face referință la consemnarea acordului la efectuarea testării și în acest sens, utilizarea cuvintului „Refuzul” ar fi mai corespunzător situației respective	
	12. La art. 7 alin. (3) propunem a fi completat cu următorul conținut „Rezultatele și materialele testului de integritate profesională pot fi utilizate ca probe în procesul civil, dacă sînt pertinente, utile și concludente, fiind asigurat interesul public, drepturile și libertățile omului, precum și condițiile de desecretizare”, deoarece în cazul procesului civil în caz de apărare a demnității și reputației profesionale, de nulitate a testului de integritate de reparare a prejudiciului cauzat în cazul testului de integritate, probele principale în procesul civil vor fi anume materialele și rezultatele testului de integritate.	12. Se acceptă. A se vedea redacția alin. (4) art. 9 din proiectul legii.
	13. La art. 12 alin. (2) recomandăm indicarea unui termen concret în care urmează a fi comunicat rezultatul cu privire la testarea integrității profesionale, deoarece în redacția expusă acesta poate fi interpretat mult prea extensiv.	13. Se acceptă. A se vedea alin. (2) din art. 14 și alin. (2) art. 15. Termenul de 6 luni pentru rezultatul pozitiv Termenul de 10 zile pentru rezultatul negativ
	14. La art. 14 considerăm oportun ca prevederile stipulate în alin. (1) –alin. (5) să fie examinate suplimentar prin prisma Codului muncii al Republicii Moldova.	14. Se acceptă parțial. A se vedea comentariile de la p. 7 al prezentei Sinteze.
	15. Testarea integrității profesionale a angajaților Poliției urmează a fie efectuată de către subdiviziunea specializată a MAI, așa cum este prevăzut în Legea 320 din 27.12.2012 (art. 40)	15. Nu se acceptă. Testarea integrității urmează a fi realizată de către o singură instituție pentru toate categoriile de agenți publici. Acceptarea opțiunii ca testarea poliștilor să fie asigurată de către Direcția de securitate internă a MAI a reprezentat o situație provizorie, pînă la promovarea și adoptarea prezentului proiect. După adoptarea proiectului legii de Parlament, Guvernul va propune modificări la cadrul normativ, inclusiv și la Legea 320/2012.