



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198

Tel. 24-36-41

Nr. 06/3671 din 21. 09 2015
La nr. 03/10085 din 18.09.2015
03/10116 din 21.09.2015

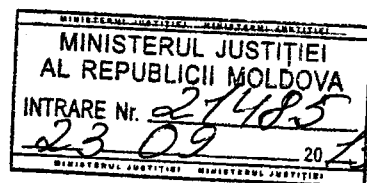
**Ministerul Justiției al
Republicii Moldova**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Anexă: 7 file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

pentru modificarea și completarea unor acte legislative (ajustarea Legii 325/2013 privind testarea integrității profesionale și un șir de legi speciale, inclusiv Codul muncii)

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Prezentul proiect de lege are drept scop ajustarea Legii 325/2013 la cerințele Hotărârii Curții Constituționale nr.7 din 16 aprilie 2015, dar și ajustarea cadrului legislativ în vigoare la prevederile Legii nr.325/2013, prevederi care vor îmbunătăți procesul de aplicare a acesteia. Proiectul de lege stabilește un nou concept de evaluare a integrității profesionale a agenților publici ca una din cele patru etape în cadrul evaluării integrității instituționale. Conform acestui concept, testarea integrității profesionale aplicate agenților publici din cadrul entităților va urmări existența, dezvoltarea și consolidarea climatului de integritate instituțională în entitățile publice, de care este responsabil conducătorul entității publice.

Evaluarea integrității instituționale va avea drept scop:

- 1) identificarea riscurilor de corupție a entității publice,
- 2) testarea integrității profesionale a agenților publici din cadrul entității evaluate,
- 3) descrierea riscurilor de corupție și analiza factorilor care le generează și
- 4) recomandări de îmbunătățire a climatului de integritate instituțională.

Rezultatele implementării acestor măsuri urmează a fi incluse într-un raport de evaluare a integrității instituționale care va fi trimis conducătorului entității publice.

d. Suficiența argumentării. Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea promovării proiectului. Acesta va contribui la sporirea calității serviciilor publice, la promovarea valorilor de integritate a agenților publici, dezvoltarea climatului de integritate, cultivare a valorilor etice și morale ale agenților publici dar și a conducătorilor entităților publice, precum și sporirii responsabilității acestora.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare, altele decât cele prevăzute în bugetele Centrului Național Anticorupție și Serviciului de Informații și Securitate pentru exercitarea atribuțiilor funcționale ce le revin.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Prevederile proiectului nu promovează și nu prejudiciază careva interese de grup sau individuale în lipsa justificării interesului public.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

„Articolul 10.1. Etapele evaluării integrității instituționale

(3) Etapa 2 se desfășoară în baza unei decizii motivate. În conformitate cu riscurile identificate este selectată subdiviziunea entității publice, iar agenții publici din cadrul entității sunt selectați aleatoriu.

Norma urmează a fi redactată pentru o mai bună claritate. Este necesar de precizat că la etapa 2 urmează a fi selectată subdiviziunea din cadrul entității publice care va fi supusă testării, iar din cadrul acestei subdiviziuni (și nu a entității) vor fi selectați aleatoriu agenții publici care vor fi testați.

Recomandarea: Propunem expunerea alin.(3) într-o nouă redacție cu următorul cuprins: (3) Etapa 2 se desfășoară în baza unei decizii motivate. În conformitate cu riscurile identificate este selectată subdiviziunea entității publice care urmează a fi supusă testării, iar agenții publici din cadrul acesteia sunt selectați aleatoriu.

Articolul 10.2. Autorizarea testării integrității profesionale

(2) ... e) subiecții testării

Nu este clar ce se are în vedere prin "subiecții testării". Or, dacă s-a avut în vedere numele și prenumele agentul public, la momentul autorizării deciziei de inițiere a testării, nu se

cunoaște numele agenților publici ce urmează a fi testați. De aceea, este necesar de făcut precizare: fie este vorba de o anumită categorie de agenți publici, fie este vorba de o anumită subdiviziune din cadrul entității publice.

Recomandarea: Este necesară substituirea cuvintelor "subiecții testării" cu cuvintele "categoria de subiecți" sau "subdiviziunea din cadrul entității publice".

Articolul 10.2. Autorizarea testării integrității profesionale

(2)... f) eșantionul agenților publici din cadrul entității publice care urmează a fi testați, în funcție de capacitatea Centrului Național Anticorupție de a efectua testarea cu un număr reprezentativ de testori;

Propunem autorului după sintagma "capacitatea Centrului Național Anticorupție" completarea cu cuvintele "și a Serviciului de Informații și Securitate", deoarece potrivit art.6 din proiect, la alin.(3) art.5 este prevăzut că "(3) Evaluarea integrității instituționale și testele de integritate profesională sînt realizate de către Centrul Național Anticorupție și Serviciul de Informații și Securitate, cu implicarea testorilor."

Recomandarea: De completat norma cu cuvintele " și a Serviciului de Informații și Securitate"

Ca obiecție generală la normele ce completează legile speciale din proiect

Propunem substituirea sintagmei "rezultatul negativ la testare" cu care se completează legile speciale din proiect cu sintagma "rezultatul negativ al testului de integritate profesională" pentru a corespunde limbajului și termenilor din prevederile Legii nr.325/2013. Această cerință este o rigoare a art.19 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

Recomandarea: Propunem substituirea sintagmei "rezultatul negativ la testare" cu sintagma "rezultatul negativ al testului de integritate profesională".

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Nu sînt identificate discreții excesive ale autorităților publice, capabile să genereze coruptibilitate.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Articolul 10.2. Autorizarea testării integrității profesionale

(2)... i) termenul de desfășurare a testării integrității profesionale, care nu poate depăși termenul de 3 luni.

Considerăm norma ca o cerință excesivă în activitatea de efectuare a testării, deoarece aceasta reprezintă un proces destul de complex și anevoios, care necesită pregătirea prealabilă a legendei, acumulare de acte, documente pentru confirmarea acesteia, crearea de situații prielnice pentru depunerea acestor documente... și care, în unele cazuri, va fi necesar un termen mult mai mare decât 3 luni. De exemplu, testarea unui judecător nicidecum nu se va încadra în termenul de 3 luni, luând în considerare procedura de depunere și examinare a dosarelor în instanță. Iar stabilirea unui termen exhaustiv de 3 luni în decizia de inițiere a testării integrității profesionale autorizată de către instanța de judecată specializată și nerespectarea acestui termen, va compromite procesul testării. Este important de specificat că în procesul testării CNA/SIS nu monitorizează agentul public 24/24 și nici nu interceptează convorbirile telefonice non-stop, înregistrările audio/video se efectuează doar în momentul comunicării testatorului cu agentul public sau persoana implicată. Prin acest element se distinge diferența dintre procedura penală și cea a testării integrității profesionale. Mai ales că testarea se efectuează asupra a mai multor agenți publici concomitent, iar rezultatele testării, inclusiv procedura de efectuare a acesteia, va fi ulterior apreciată de către instanța de judecată specializată, iar în cazul când vor fi stabilite depășirea unor obligații din partea testatorilor, încălcarea drepturilor agentului public, sau devierea de la ele indicate în decizie, testul va fi considerat neconcludent.

Recomandarea: Pentru îmbunătățirea condițiilor de desfășurare a testelor de integritate, autorizate de către instanța de judecată specializată, propunem excluderea prevederii de la lit.i).

Articolul 11. Planificarea și realizarea testării integrității profesionale

(2) După ce a fost aprobat, planul de testare a integrității profesionale urmează a fi autorizat de către instanța de judecată potrivit prevederilor art.10.2.

Autorizarea Planului de realizare a testării integrității profesionale este o măsură excesivă pentru entitățile publice care efectuează testarea integrității profesionale, deoarece anterior planului, se autorizează Decizia de inițiere a testării integrității profesionale care prevede motivele de inițiere, riscurile de corupție identificate, obiectivele testării, criteriile de selectare a agenților publici și alte aspecte care vor fi bine determinate în Decizie de inițiere a testării. Un alt aspect important este faptul că, pe lângă procedura birocratizată de autorizare a fiecărui pas făcut de CNA și SIS, planul conține date concrete de realizare a testării, durata testării, locul testării, entitatea, subdiviziunea, numărul unității de transport, mijloacele de înregistrare audio/video și altă informație confidențială care nu trebuie să devină cunoscută altor persoane decât testatorului.

Un alt aspect nu mai puțin important va fi necesitatea aflării testatorilor a mai mult timp în instanțele de judecată specializate pentru autorizarea deciziei de inițiere, apoi a planului de realizare a testării, decât în procesul propriu-zis de testare. Mai ales că, autorizarea inițierii testării integrității profesionale va fi o măsură suplimentară în activitatea judecătorului, acesta având și alte atribuții stabile prin legile lor speciale, iar autorizarea și a Planului de testare va constitui o activitate în plus pentru judecători și o cerință excesivă față de entitatea publică care efectuează testele de integritate profesională.

De altfel, și în procedura penală este prevăzută autorizarea efectuării măsurilor speciale de investigație dar nu și a planului de realizare a acestor măsuri. De altfel, planul de testare a integrității profesionale, fiind considerat ca material al testului de integritate profesională, va fi supus controlului judiciar ex-post, potrivit art.12.1 alin.(2).

Recomandarea: Propunem excluderea alineatului (2) din conținutul art.11.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Articolul 16 alin.(3), (7)

Conținutul alin.(3) propus în varianta nouă în proiect nu se încadrează după structura logică a articolului 16. Prevederea în cauză urmează a fi inclusă în alin.(7) și expusă într-o redacție nouă, deoarece este necesar a se specifica și alte situații ce țin de includerea informației în Cazier. Acest aspect este important deoarece va spori la gestionarea veridică a informației din Cazier, vor fi respectate drepturile agenților publici de a contesta rezultatele testării în instanță.

Cît privește alin.(3) art.16 din Legea nr.325/2013 în vigoare, insistăm asupra păstrării conținutului acestuia, cu specificarea că agentul public nu poate fi eliberat din funcție în baza cererii de demisie sau în baza cererii de transfer pînă la finalizarea procedurii disciplinare, într-un termen nu mai mare de trei luni, termen ce include o lună pentru adoptarea planului de către conducătorul entității publice și două luni pentru implementarea acestuia.

De altfel, Curtea Constituțională a declarat prevederile alin.(3) drept constituționale. Prin urmare, nu există un temei legal care ar justifica excluderea alineatului (3).

Recomandarea: 1. Propunem expunerea alin.(3) într-o variantă nouă cu următorul cuprins: (3) De la data primirii raportului de evaluare a integrității instituționale care conține rezultatul negativ al testului de integritate profesională și pînă la finalizarea procedurilor disciplinare, dar nu mai mult de trei luni, agentul public nu poate fi eliberat din funcție în baza cererii de demisie sau transferat în baza cererii de transfer."

2. Propunem completarea art.16 cu un nou alineat (7) cu următorul cuprins:

(7) Informația în Cazierul privind integritatea profesională se include după aprecierea rezultatelor testării de către instanța de judecată specializată, conform art.12.1.

În Cazier se face mențiunea despre informarea/neinformarea agentului public supus testării, informația despre contestarea/necontestarea rezultatului de către agentul public testat.

Informația privind rezultatul negativ al testării se exclude din Cazier în baza hotărîrii definitive și irevocabile a instanței de judecată specializate.

3. Alin. (7) din proiect va deveni alin.(8).

Articolul 17. Contestarea sancțiunilor disciplinare aplicate

Prevederile art.17 prevăd contestarea sancțiunii disciplinare aplicate în urma rezultatului negativ al testului de integritate profesională. Însă, autorul nu a prevăzut situația cînd agentul public testat a demisionat pînă la momentul primirii raportului de către entitatea publică, iar informația în cazierul de integritate se include după constatarea rezultatelor testării. Astfel, agentul public nu cunoaște despre faptul că a fost supus testului de integritate și nici despre rezultatele acestuia. Prin urmare, în cazul cînd persoana se va reangaja în sectorul public și va afla despre rezultatul negativ al testului de integritate care a fost supus anterior (entitatea publică în care se angajează este obligată să solicite cazier de integritate profesională) va putea contesta rezultatul testării din momentul aflării despre aceasta.

Recomandarea: Propunem completarea art.17 cu un alineat nou (2) cu următorul cuprins: "În cazul în care agentul public testat a demisionat pînă la primirea de către entitatea publică a raportului de evaluare instituțională, termenul de contestare a rezultatului testării curge din momentul în care ia cunoștință". Corespunzător,

alin.(2)-(4) se vor numerota (3)-(5).

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Articolul 15. Evaluarea repetată a integrității instituționale. Consecințele eșuării planului de integritate

(4) În cazul eșuării implementării planului de integritate, instituția care a evaluat integritatea instituțională propune entităților publice ierarhic superioare sancționarea disciplinară, inclusiv aplicarea sancțiunii de eliberare din funcție a conducătorilor entităților publice. Termenul de prescripție pentru atragerea la răspundere disciplinară curge din momentul comiterii faptei de către agentul public testat.

Ultima propoziție din alin.(4) cu referire la stabilirea curgerii termenului de prescripție pentru atragerea la răspundere disciplinară a conducătorului entității publice în cazul eșuării implementării planului de integritate de către entitatea publică, este o normă imposibil de realizat. Potrivit prevederilor noului concept, eșuarea implementării planului de integritate instituțională se constată în cadrul evaluării repetate a integrității instituționale, respectiv, urmează a fi parcurse repetat toate etapele evaluării realizarea cărora necesită timp îndelungat.

OK
Corespunzător, termenul de prescripție termenul de prescripție trebuie să curgă din momentul primirii de către organul ierarhic superior a propunerii de sancționare a conducătorului entității publice. Cu atât mai mult, prevederile art.15 se referă la conducătorul entității publice și nicidecum nu la agenții publici testați.

Recomandarea: Propunem substituirea sintagmei "comiterii faptei de către agentul public testat" cu sintagma "primirii propunerii".

Articolul 16. Consecințele rezultatului negativ al testului de integritate profesională

(1) Sancțiunile disciplinare ca urmare a rezultatului negativ al testului de integritate profesională, se aplică conform legislației ce reglementează activitatea entității publice în care acesta își desfășoară activitatea. Termenul de prescripție pentru atragerea la răspundere disciplinară curge din momentul comiterii faptei de către agentul public testat".

Propunem menținerea redacției primei propoziții din varianta actuală a legii, deoarece Curtea Constituțională s-a expus asupra obligativității aplicării sancțiunii disciplinare sub formă de eliberarea din serviciu, dar nu și asupra sancțiunii propriu-zise.

Cît privește termenul de prescripție stabilit din momentul comiterii faptei de către agentul public, aceasta va acorda posibilitatea agenților publici testați de a fi scutiți de răspunderea disciplinară, deoarece testarea integrității profesionale este o etapă a unui proces mai complex - evaluarea integrității instituționale, care durează ca și timp mult mai mult decît testarea integrității profesionale propriu-zise. Rezultatele testării nu se remit direct conducătorului entității publice ci se includ în raportul de evaluare care se întocmește după parcurgerea etapelor 3 și 4 de evaluare a integrității instituționale și care necesită timp pentru realizarea acestora. Astfel, termenul de prescripție a răspunderii discipline prevăzut de Codul muncii este un termen insuficient în cazul testării, Deaceea, se impune necesitatea stabilirii unor derogări de la norma generală prin care termenul de prescripție să curgă din momentul primirii raportului de către entitatea publică. Luînd în considerare că în cadrul testării se testează mai mulți agenți publici, termenul din momentul testării primului agent public și pînă la momentul transmiterii raportului de evaluare instituțională conducătorului entității publice, poate depăși considerabil termenul general de prescripție a răspunderii disciplinare care curge din momentul comiterii faptei.

Recomandarea: Propunem:

— în prima propoziție a alin.(1) după sintagma "testului de integritate profesională" de completat cu sintagma "inclusiv eliberarea din serviciu";
f în ultima propoziție substituirea sintagmei "din momentul comiterii faptei de către agentul public testat" cu sintagma "din momentul primirii raportului de evaluare instituțională de către entitatea publică."

9. Alte obiecții

Articolul ^b Drepturile și obligațiile entităților publice și a organelor de autoadministrare

(1) Entitățile publice și organele de autoadministrare au dreptul:

a)....

b) de a considera rezultatul pozitiv al testului de integritate profesională ca motiv suplimentar pentru promovarea agentului public, fără a divulga acest motiv.

Autorul exclude prevederile ce stabilesc dreptul agentului public de a putea fi promovat în cazul când acesta a fost testat și a avut rezultat pozitiv. Cu atât mai mult că această prevedere nu a fost considerată neconstituțională de către Curtea Constituțională și nu este neapărat o obligație pentru conducătorul entității publice sau pentru organul de autoadministrare de a promova agentul public în astfel de situație, însă excluderea acestei norme îl îngrădește de un drept care îi aparține prin lege și care ar servi la sporirea nivelului de integritate a agenților publici.

— **Recomandarea: Propunem ca norma prenotată să rămână în varianta actuală în vigoare, pentru a oferi un eventual drept agentului public de a fi promovat în cazul când a obținut un rezultat pozitiv al testului de integritate supus.**

Articolul 11. Planificarea și realizarea testării integrității profesionale

H- (3) Coordonatorul testării integrității profesionale a agenților publici este o persoană cu funcție de conducere din cadrul Centrului Național Anticorupție sau al Serviciului de Informații și Securitate.

Prevederile referitoare la coordonatorul testării integrității profesionale au fost considerate neconstituționale de către Curtea Constituțională, deaceia nu considerăm relevant includerea normei de la alin.(3) care are un caracter general că coordonatorul testării integrității profesionale este din cadrul CNA și SIS, dar care, la aplicare ar putea crea anumite neclarități.

Recomandarea: Propunem excluderea alineatului (3) din conținutul art.11

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

Maria Popescu
inspector principal al Direcției legislație și expertiză anticorupție
21 Septembrie 2015