

01 Noiembrie 2006, nr. 79

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Codului de conduită a funcționarilor publici

(înregistrat în Parlament cu numărul 3926 din 10 Octombrie 2006)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Codului de conduită a funcționarilor publici.

Evaluarea generală

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

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

3. Scopul promovării proiectului. Proiectul de lege are drept obiectiv reglementarea conduitei funcționarului public în exercitarea funcției și pentru realizarea acestuia își propune următoarele scopuri:

- stabilirea unor standarde profesionale înalte în serviciul public și informarea cetățenilor despre conduita pe care trebuie să o aibă funcționarii publici în vederea sporirii calității serviciilor publice;
- asigurarea unei administrări mai bune în realizarea interesului public; contribuirea la prevenirea și eliminarea birocrăției și a corupției din administrația publică, precum și crearea unui climat de încredere al cetățenilor în autoritatea publică.

Fundamentarea proiectului

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul nu respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

Remarcăm dificultatea realizării unei expertize adecvate a proiectului în lipsa unei note informative privind condițiile ce au impus elaborarea, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură la aplicarea în practică. Faptul absenței expunerii de motive, ce ar însoți proiectul de lege, nu corespunde exigențelor enunțate în art. 23 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, în partea ce ține de conținutul dosarului de însoțire a proiectului de act legislativ.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă

6. Suficiența argumentării. În lipsa unei note informative este dificil de a analiza suficiența argumentării proiectului.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Proiectul nu conține referințe la acquis-ul comunitar și alte standarde internaționale relevante. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

10. Prejudiciii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale Limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul conține o serie de prevederi care se referă la noi competențe ale autorităților publice.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Capitolul II	Capitolul II <i>integral</i>	Capitolul II al Codului enumără principiile de bază de care se va conduce funcționarul public în exercitarea funcției publice (art.3) și dezvoltă aceste principii în art. 4 și 8. Din aceste considerente alin. (2) al art.4, alin.(2) și (3) ale art.5, alin.(2) ale art.6 și 8, care conțin norme de conduită, trebuie incluse la capitolul III "Normele de conduită a funcționarului public".	Coruptibilitate Norme de trimitere Norme de blanchetă Lacune de drept Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / același termen pentru fenomene diferite Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Este necesar să fie concretizat înțelesul principiilor menționate în alineatele (1) ale art.3 și 8.
2	Art. 4 alin. (1)		Acest articole conține norme de trimitere (<u>in conformitate cu legislația și normele de conduită</u>).	Coruptibilitate Norme de trimitere Norme de blanchetă	Considerăm oportună formularea precisă a normelor pe care trebuie să le respecte funcționarul public și completarea sintagmei "normele de conduită" cu sintagma "stabilite de prezentul cod".
3	Art. 4 alin.(2)		Normele acestui alineat conțin prevederi susceptibile de interpretare, care ar putea genera confuzii.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Prevederile urmează a fi completate pentru a reglementa cu

				Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public) Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	precizie care trebuie să fie comportamentul funcționarului public când el este impus să acționeze ilegal și cui trebuie el să-i raporteze.
4	Art.5	<u>"Imparțialitatea"</u>	Acest articol include înțelesul principiului constituțional a egalității (art.16 din Constituție). Cu toate acestea, art.3 din proiect nu face trimitere la principiul nediscriminării.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Considerăm oportună completarea articolului vizat cu acest principiu constituțional și redefinirea principiului imparțialității, luând în considerație prevederile art. 6 a Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale precum și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, formulată în baza termenului de "imparțialitate" din Convenție.
5	Art. 6 alin.(2) lit. b) și art. 10		În aceste 2 articole se utilizează 2 noțiuni diferite	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Pentru a nu favoriza în perspectivă apariția unor situații de corupție prin utilizarea unor noțiuni diferite, propunem înlocuirea cu o singură sintagmă a noțiunii de "resurse administrative" de la articolul 6 alin.(2) lit. b) și a noțiunilor de "resurse publice", "proprietate publică" de la art. 10.
6	Art. 10 alin. (2) și (3)		Prevederile acestor 2 alineate stabilesc norme similare de comportament față de "timpul de lucru" și "bunurile autorității publice" și corespunzător față de "banii publici".	Coruptibilitate Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	În opinia noastră este necesar de comasat textul alin.(2) cu textul alin. (3) a art. 10

Concluzii

Considerăm oportună adoptarea proiectului legii propus cu condiția excluderii carențelor menționate în secțiunile precedente ale raportului de expertiză.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției