

10 Ianuarie 2013, nr. 575

## **RAPORT DE EXPERTIZĂ**

### **la proiectul Legii privind testarea integrității profesionale**

La solicitarea Ministerului Justiției

### **Evaluarea generală**

**1. Scopul promovării proiectului.** Conform Notei informative la proiectul Legii privind testarea integrității profesionale, prin promovarea proiectului respectiv, se urmărește prevenirea corupției în cadrul activității organelor de drept și a sistemului de autorități publice care funcționează în Republica Moldova și sînt expuse unor riscuri sporite de coruptibilitate. De asemenea, se urmărește și asigurarea activității entităților publice într-o manieră corespunzătoare principiilor și criteriilor bunei guvernări, sporirii probității morale a agenților publici și a prestigiului autorităților publice.

### **Fundamentarea proiectului**

**2. Suficiența argumentării.** Nota informativă la proiect conține o argumentare suficientă a necesității adoptării actului legislativ, promovarea proiectului de lege fiind determinată de atenția acordată principiilor bunei guvernări, prevenirii și combaterii corupției în activitatea diferitelor autorități ce exercită puteri publice în Republica Moldova. Sub aspect politic, promovarea legii este determinată de prevederile programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare”, care conține drept prioritate “Consolidarea sistemului național de integritate și de luptă împotriva corupției”.

Întrucît proiectul se află la faza consultărilor, iar Ministerul Justiției a expediat proiectul către mai multe instituții publice și societății civile, în Nota informativă autorul a menționat că secțiunea privind „Obiecțiile, recomandările și evaluările pe marginea proiectului înaintate de către instituțiile interesate și concluziile acestora” va fi completată ulterior avizării de către instituțiile interesate. Deci putem să ne așteptăm că în urma consultărilor, proiectul ar putea fi modificat, mai mult sau mai puțin, semnificativ.

**3. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** 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.

Prin Legea nr. 158-XVI din 06.07.2007 Republica Moldova a ratificat Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției adoptată la New York la 31 octombrie 2003. Ratificînd Convenția indicată, Republica Moldova s-a obligat întreprindă un șir de măsuri orientate spre combaterea corupției, inclusiv să ofere caracterul de infracțiune actelor de corupere a agenților publici naționali și internaționali, actelor de trafic de influență etc. Obligații similare sunt cuprinse și în Convenția penală a Consiliului Europei privind corupția, adoptată la Strasbourg la data de 27 ianuarie 1999.

Însă nici unul din actele internaționale sus-indicate nu cuprinde norme referitoare la “testul de integritate” în forma în care este reglementată de proiectul de lege supus examinării.

În general, subiectul „testului de integritate” prin metode de tipul instigării și/sau provocării, deși este recomandat de Manualul Națiunilor Unite privind Politice Anticorupție și Setul de instrumente anticorupție ONU este destul de controversat și nu există standarde internaționale în acest domeniu.

Autorul proiectului a luat în considerație practica Curții Europene pentru Drepturile Omului care a considerat în repetate rânduri ca fiind contrară Convenției condamnarea penală pentru fapte de corupție săvârșite în urma unor provocări și instigări din partea agenților statali.

Conform proiectului de lege supus examinării, dacă în cadrul testării agenții publici vor accepta foloase materiale (pseudo-mită) nu vor trece testul și vor fi sancționați disciplinar. Sancțiunea aplicată nu va avea caracter penal și va putea lua forma eliberării din funcție sau a unei alte sancțiuni disciplinare mai blânde, deci la momentul actual nu contravine practicii CEDO.

**4. 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.

Deși în Nota informativă autorul recunoaște apariția unor cheltuieli legate de remunerarea testatorilor angajați în cadrul CNA și SIS, precum și de dotarea tehnică a autorităților respective cu mijloace pentru efectuarea testărilor: transport, mijloace audio-video, de comunicare, Nota nu conține previziuni privind cuantumul cheltuielilor (nici măcar aproximative).

Totodată, autorul menționează, că la momentul implementării legii, sursele financiare vor fi evaluate și vor putea fi alocate după necesități. Astfel, constatăm lipsa unor fundamentări economico-financiare a proiectului.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**5. 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.

**6. Prejudiciile 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.

**7. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Conform proiectului propus, se preconizează ca Legea testării integrității profesionale să aibă statut de lege organică, ceea ce ni se pare rezonabil, deoarece este de natură să aducă atingere drepturilor și obligațiilor funcționarilor publici, procurorilor și judecătorilor, demnitarilor de stat al căror activitate și statut sunt reglementate, inclusiv, prin legi organice.

Totodată, deși Legea testării integrității profesionale, presupune sancționarea disciplinară a agenților publici care nu au trecut testul de integritate, nu sunt prevăzute modificări în actele legislative speciale privind atragerea la răspundere disciplinară ca urmare a rezultatului negativ al testării integrității profesionale (art. 14).

Dispozițiile tranzitorii prin care se prevede că Guvernul Republicii Moldova, în termen de 3 luni de la intrarea în vigoare a legii va prezenta Parlamentului propuneri pentru aducerea legislației în concordanță cu Legea testării integrității profesionale, este de natură să tergiverseze punerea în aplicare a acesteia.

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

Totodată, pentru evitarea unor tractări diferite, considerăm oportun o corelare a noțiunilor de “Testare a integrității profesională” expusă la art. 4 al proiectului de lege examinat și noțiunea dată de art. 121 din Legea Nr. 1104 din 06.06.2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție.

De asemenea, însăși noțiunea de „integritate profesională” este puțin confuză, în mare parte datorită

inserării în definiția expusă la art. 4 al proiectului de lege examinat a cuvintelor „și reputația”.

**9. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul stabilește atribuții ale unor autorități publice și proceduri administrative noi vizînd activitatea acestora.

Astfel, în conformitate cu prevederile proiectului de lege, în cadrul Centrului Național Anticorupție și Serviciului de Informație și Securitate urmează a fi create subdiviziuni noi, urmează a fi elaborate reglementări interne privind procedurile de testare a integrității profesionale.

## 10. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	art. 1	Potrivit textului proiectului	În obiectul de reglementare a fost omis să se menționeze persoanele pasibile de testare, respectiv „ a persoanelor care își desfășoară activitatea în cadrul entităților publice”.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept	De completat articolul conform obiecției. În urma completării, textul articolului ar putea fi expus în următoarea redacție: „Prezenta lege stabilește scopurile, principiile, modalitățile și procedurile de testare a integrității profesionale a persoanelor care își desfășoară activitatea în cadrul entităților publice”.
2	Art. 4, alin. 4	“Integritate profesională – calitatea și reputația persoanei de a exercita obligațiile/atribuțiile legale și profesionale”	Admitem că reputația persoanei poate fi considerată un element al integrității profesionale, însă modul în care a fost formulată noțiunea „reputația persoanei de a exercita obligațiile/atribuțiile legale” o considerăm inadecvată.	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De reformulat noțiunea, eventual, cuvîntul „reputația” să fie trecut în fața cuvîntului „calitatea”.
3	Art. 4, alin. 5	Conform textului proiectului	Noțiunea de “testare a integrității profesionale” din proiect, nu este suficient de precisă spre deosebire de noțiunea similară din Legea Nr. 1104 din 06.06.2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție.	<b>Coruptibilitate</b> Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite  <b>Alte riscuri</b> Deficiență de tehnică legislativă	De inclus în proiect noțiunea cuprinsă în Legea Nr. 1104 din 06.06.2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, cu adaptările de rigoare.
4	Art. 10, alin. 6	Conform textului proiectului	În redacția actuală, procedurile de testare a integrității se reduc la mica corupție, datorită limitării “oferțelor” la un quantum neînsemnat. Quantumul neînsemnat al propunerilor ar putea duce la refuz din partea persoanelor testate nu din motive de integritate dar din cauza “oferței neesențiale” și crearea unei false impresii de integritate în privința persoanelor testate.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Norme irealizabile Dezechilibru între scopul urmărit și mijloacele puse la dispoziție testatorilor	De exclus din text sintagma “în quantum neînsemnat”
5	Art. 13, alin. 2	„În cazul rezultatului negativ al testării integrității profesionale, instituția care a realizat testarea sesizează conducătorul entității publice în care este angajat agentul public respectiv pentru luarea măsurilor disciplinare întreprinse conform dispozițiilor legale”.	Expedierea materialelor către entitatea publică angajatoare „pentru luarea măsurilor disciplinare întreprinse conform dispozițiilor legale”, fără ca consecințele rezultatului negativ al testului de integritate să fie stabilite expres, poate naște situații de corupție materializată prin protecționism (aplicarea unui avertisment) în cazul unor agenți publici sau abuz (concediere imediată ), în cazul altor agenți publici.	<b>Coruptibilitate</b> Norme de blanșetă Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Includerea în Lege a unor sancțiuni concrete – concediere imediată la primul rezultat negativ (în variantă mai dură) sau concediere la rezultatul negativ repetat, (în variantă mai indulgentă).

## Concluzii

Conform Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011–2015 aprobată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova Nr. 154 din 21.07.2011, corupția a constituit o preocupare permanentă pe plan intern, fapt care a impus autorităților publice și diverselor grupuri sociale active promovarea proceselor și mecanismelor de prevenire și de combatere a fenomenului.

De asemenea, conform Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare 2011-2014”, la capitolul Consolidarea sistemului național de integritate și de luptă împotriva corupției, unul din obiectivele de guvernare îl constituie Crearea unui cadru legislativ și instituțional eficient de prevenire și combatere a corupției în sistemul public.

Potrivit autorului, elaborarea proiectului Legii privind testarea integrității profesionale se încadrează în obiectivul enunțat și a fost precedată de cercetări a practicii internaționale în domeniu, de întruniri cu experți naționali și internaționali. Cercetările și întrunirile desfășurate au determinat concluzii despre necesitatea elaborării unei legi organice complexe privind testarea integrității profesionale și extinderea aplicării acestor reglementări nu doar în privința angajaților CNA și a reprezentanților sectorului justiției, dar și asupra altor entități publice, angajații cărora sînt expuși riscurilor corupționale sau de vulnerabilitate în exercitarea activității profesionale.

Deși este o metodă controversată de luptă împotriva corupției iar proiectul nu este lipsit de unele lacune (care, credem că vor fi înlăturate după finalizarea consultărilor publice), inițiativa respectivă promovată de Ministerul Justiției este salutabilă și, în cazul unei implementări adecvate, este de natură să contribuie semnificativ în acțiunile de combatere a corupției în Republica Moldova.

În mod special, pentru o implementare eficientă, considerăm că este necesar ca răspunderea pentru rezultatul negativ al testării să fie expres prevăzut în însăși Legea testării integrității profesionale, sau în legile ce reglementează activitatea autorităților publice a căror angajați vor fi pasibili de testare.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**