

21 Ianuarie 2013, nr. 585

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind Codul de conduită a angajatului Centrului Național Anticorupție

(înregistrat în Parlament cu numărul 3178 din 25 Decembrie 2012)

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 Legii privind Codul de conduită a angajatului Centrului Național Anticorupție.

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este deputat în Parlament, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege ordinară, ceea ce nu 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. În conformitate cu art. 15 alin. (1) lit. b) din Legea Centrului Național Anticorupție, nr. 1104-XV din 06.06.2002, normele de conduită a angajatului Centrului trebuie să fie aprobate de Parlament. Legea nu specifică categoria actului legislativ care urmează a fi aprobat de către Parlament în acest scop.

În sensul art. 10 alin. (1) din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative (în continuare – Legea nr. 780/2001), legile ordinare intervin în orice domeniu al relațiilor sociale, cu excepția domeniilor supuse reglementării prin Constituție și legi organice.

Proiectul supus expertizei, reieșind din art. 1, reglementează normele de conduită profesională obligatorii pentru roți angajații Centrului în exercitarea atribuțiilor ce le revin prin lege, precum și normele de conduită generală aplicabile în afara serviciului. Astfel, normele actului sînt aplicabile în exclusivitate angajaților Centrului, categorie restrînsă de persoane. Pentru acest motiv, în opinia noastră, este mai justificată aprobarea Codului de conduită a angajatului Centrului printr-un act subordonat legii, hotărîre a Parlamentului, eventual, în temeiul art. 11 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 780/2001.

Mai mult, aprobarea Codului de conduită a angajatului Centrului prin lege ordinară ar genera confuzii în aplicarea acestor norme pentru funcționarii publici, angajați ai Centrului, care cad sub incidența Codului de conduită a funcționarului public, aprobat prin Legea nr. 25 din 22.02.2008. De altfel, în cel din urmă caz, aprobarea normelor de conduită a funcționarului public prin lege ordinară este justificată, aceste norme fiind opozabile întregului corp de funcționari publici din toate autoritățile publice centrale și locale.

În accepțiunea generală, normele distincte de conduită profesională țin de organizarea internă a unei sau altei autorități, fiind aprobate prin acte departamentale sau acte ale organelor de autoadministrare (Codul de etică al judecătorului, aprobat prin Hotărîrea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 366/15 din 29.11.2007; Codul de etică al procurorului, aprobat prin Hotărîrea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 12-3d-228/11 din 04.10.2011; Codul etic al colaboratorilor sistemului penitenciar, aprobat prin ordinul ministrului justiției nr. 307 din 04.08.2005). În același sens sînt și prevederile art. 28 din Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei Rec (2000)10 privind codurile de conduită pentru agenții publici.

În Republica Moldova există practici de reglementare a normelor de conduită pentru anumite categorii distincte de persoane prin acte superioare celor departamentale, cum ar fi: Codul de etică și deontologic al polițistului, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 481 din 10.05.2006; Codul de conduită a colaboratorului vamal, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 456 din 27.07.2009). Însă, și în aceste cazuri, reieșind din

aplicabilitatea acestor norme unui cerc limitat de persoane, aceste prevederi s-au aprobat prin acte subordonate legii.

3. Scopul promovării proiectului. Potrivit autorului, proiectul a fost elaborat în contextul procesului de reorganizare a Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, care a început la data de 1 octombrie 2012, în scopul consolidării capacităților instituției. Aprobarea Codului de conduită a angajatului Centrului Național Anticorupție rezultă din prevederile art. 15 alin. (1) lit. b) din Legea Centrului Național Anticorupție, nr. 1104-XV din 6 iunie 2002, cu modificările și completările ulterioare. De asemenea, aprobarea unui asemenea Cod de conduită este stabilită ca unul din rezultatele scontate prevăzute în Strategia de consolidare instituțională a Centrului Național Anticorupție, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 232 din 25 octombrie 2012. Reieșind din Nota informativă, proiectul își propune ca obiective reglementarea conduitei etice a angajaților prin formarea și educarea personalului în spiritul legii, prevenirea abaterilor comportamentale, îmbunătățirea calității serviciului, protecția persoanelor și a angajaților Centrului și realizarea, pe această cale, a echilibrului între drepturile cetățenilor, interesele autorităților publice, drepturile și obligațiile personalului Centrului.

Fundamentarea proiectului

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

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

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Termenul de cooperare cu societatea civilă este respectat.

6. Suficiența argumentării. În conformitate cu art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative (în continuare - Legea nr. 780/2001), nota informativă trebuie să includă:

- condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză;
- fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură (această condiție nu este aplicabilă Proiectului supus expertizei);
- actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului. Cea din urmă condiție nu este aplicabilă Proiectului supus expertizei.

Autorul proiectului în Nota informativă:

- face referințe la actele normative care prevăd adoptarea Codului de conduită a angajatului Centrului Național Anticorupție, acte care condiționează proiectul;
- menționează finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, insistând asupra faptului că adoptarea proiectului va contribui la desfășurarea activității Centrului Național Anticorupție într-un mod eficient și independent, la sporirea încrederii societății în instituția dată și, drept rezultat, a diminuării nivelului de corupție la nivel național;
- face referințe la reglementările actelor internaționale relevante domeniului.

Nota informativă nu include o analiză suficientă a principalelor prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit art. 20 lit. c) al Legii nr. 780/2001, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză. Nota informativă privind proiectul supus expertizei conține referințe la standarde internaționale relevante: Codul de conduită a persoanelor responsabile de menținerea ordinii de drept, adoptat prin Rezoluția A/RES/34/169 la Ședința Plenară a Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite la 17 decembrie 1979, precum și Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei Rec (2000) 10 privind

codurile de conduită pentru agenții publici.

Autorul, însă, nu face decât referințe la aceste acte, fără a explica de ce anumite prevederi din acestea nu se regăsesc în proiectul promovat. Ne referim, în special, la articolele 26 și 27 din Rec (2000) 10, prevederi importante, reglementând condițiile pentru post-angajarea agenților publici, precum și tratamentul care trebuie să fie oferit fostului angajat public de către autoritatea publică.

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit art. 20 lit. d) din Legea 780/2001, 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.

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare, motiv pentru care nota informativă nu conține și nici nu trebuia să conțină fundamentarea economico-financiară.

Evaluarea de fond a coruptibilității

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

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. La general, 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. La general, proiectul este compatibil cu prevederile legislației naționale. Unele prevederi din proiect, totuși, vor ridica probleme de interpretare. Obiecții în acest sens se conțin în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Proiectul conține anumite erori de ortografie și punctuație. La general, însă, formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările îndeplinind rigorile tehnicii legislative. Obiecțiile în acest sens, care însă nu sînt substanțiale, se conțin în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul reglementează normele de conduită profesională obligatorii pentru toți angajații Centrului în exercitarea atribuțiilor ce le revin prin lege, precum și normele de conduită generală aplicabile în afara serviciului. În acest sens, Proiectul reglementează anumite aspecte din activitatea angajaților Centrului Național Anticorupție, precum și din activitatea, la general, a instituției. Unele obiecții în acest sens se conțin în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Clauza de adoptare	Parlamentul adoptă prezenta lege ordinară.	În conformitate cu art. 27 din Legea nr. 780/2001, clauza de adoptare stabilește temeiul legal de adoptare a actului legislativ și categoria lui. În acest sens, prevederile urmează a fi completate cu referința la art. 15 alin. (1) lit. b) din Legea Centrului Național Anticorupție, nr. 1104-XV din 06.06.2002, care justifică aprobarea proiectului.	Alte riscuri Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative.	Completare în sensul obiecției.
2	Articolul 1. Domeniul de aplicare	Codul de conduită al angajaților Centrului Național Anticorupție (denumit în continuare - Cod de conduită),	În sensul art. 12 din Legea Centrului Național Anticorupție, nr. 1104-XV din 06.06.2002, în special - titlul articolului, prin angajați ai Centrului se înțeleg: - colaboratorii Centrului (persoane angajate în funcție prin	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuire în sensul obiecției.

		reglementează normele de conduită profesională obligatorii pentru toți angajații Centrului în exercitarea atribuțiilor ce le revin prin lege, precum și normele de conduită generală aplicabile în afara serviciului.	concurs în organele acestuia, investite cu drepturi și obligații pentru exercitarea atribuțiilor Centrului, cărora li se acordă grad special în modul stabilit de lege); - funcționarii publici care activează în cadrul Centrului, supuși reglementărilor Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public; - personal contractual, care desfășoară activități auxiliare, supus reglementărilor legislației muncii. Astfel, nu este clar dacă Proiectul este aplicabil tuturor acestor categorii de persoane. Dacă da, atunci în ce mod prevederile Proiectului sînt aplicabile funcționarilor publici, care, în virtutea statutului deținut, în ce privește normele de conduită, cad sub incidența Codului de conduită a funcționarului public, aprobat prin Legea nr. 25 din 22.02.2008. Totodată, reieșind din formularea prevederilor, ar reieși că normele sînt obligatorii pentru toți angajații Centrului doar în partea ce ține de normele de conduită profesională, nu și în partea ce ține de normele de conduită generală aplicabile în afara serviciului.		
3	Articolul 3. Principiile care guvernează conduita profesională a angajaților Centrului	... j) libertatea gîndirii și a exprimării - posibilitatea angajaților Centrului de a-și exprima punctul de vedere și de a-și fundamenta opiniile, cu respectarea ordinii de drept și a bunelor moravuri, asupra situațiilor profesionale pe care le întîlnește; ...	În opinia noastră, pentru a evita o interpretare extensivă a acestor prevederi, punerea în exercițiu a acestei posibilități trebuie expres condiționată de respectarea prevederilor din art. 8.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Completare în sensul obiecției.
4	Articolul 7. Raporturile de	... (2) ... Dreptul de a menționa și a aplica sancțiuni disciplinare aparține directorului Centrului sau disdirectorului-adjunct. (3) ... Angajații care dețin funcții superioare, sînt în drept să ceară de la angajații care dețin funcții inferioare informația de serviciu necesară care ține de atribuțiile lor, să facă obiecții în cazul neîndeplinirii acestora sau încălcării regulilor de comportare. (4) Cînd mai mulți angajați îndeplinesc aceeași misiune sau își fac serviciul în comun și nu sînt subordonați unui altuia, iar relațiile lor de serviciu nu au fost stabilite de șef, cel mai mare în funcție (în cazul funcțiilor echivalente, cel mai mare în grad special) este considerat, pe timpul îndeplinirii misiunii, conducător al misiunii. În cazul deținerii unor grade	La alin. (2) - prevederi care contravin art. 9 lit. l) din Legea Centrului Național Anticorupție, nr. 1104-XV din 06.06.2002, care stabilește competența de stimulare și sancționare în sfera exclusivă a competențelor directorului Centrului. La alin. (3) - din formularea prevederilor ar reieși că angajații care dețin funcții superioare pot interveni nelimitat discreționar în activitatea angajaților care dețin funcții inferioare, chiar dacă aceștia din urmă nu le sînt subordonați. La alin. (4) - prevederi inaplicabile angajaților-funcționari publici. La alin. (6) - nu este clar cine constată ilegalitatea ordinului și cărui conducător ierarhic superior se raportează (celui superior angajatul sau celui superior șefului direct sau nemijlocit). La general, normele din acest articol, precum și cele similare acestora conținute în restul proiectului, țin mai mult de raporturi disciplinare, care sînt mai potrivite în Statutul disciplinar, decît țin de norme de conduită.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuire potrivit obiecțiilor formulate.

		speciale și funcții echivalente, este considerat superior angajatul care face parte din serviciul care organizează activitatea respectivă. ... (6) Ordinul (dispoziția, indicația) șefului este obligatoriu pentru angajat și urmează a fi executat necondiționat, întocmai și la timp, cu excepția cazurilor când acesta este ilegal. La primirea unui ordin ilegal din partea șefului direct sau nemijlocit, angajații sesizează conducătorul ierarhic superior. Pentru neîndeplinirea ordinului șefului, care s-a dovedit a fi ilegal, angajatul nu poartă răspundere și nu poate fi pedepsit. ...			
5	Articolul 9. Activitatea politică	În exercitarea funcției deținute, angajatul Centrului trebuie să acționeze într-o manieră politică neutră și să nu încerce să răspunde politicile, deciziile sau acțiunile legitime ale autorităților publice.	În opnia noastră - prevederi lacunare care nu conțin interdicții exprese și clare importante de a fi prevăzute prin lege.	Coruptibilitate Lacune de drept	Eventuala completare cu norme similare celor conținute în art. 5 din Codul de conduită a funcționarului public, aprobat prin Legea nr. 25 din 22.02.2008, cum ar fi interdicțiile, în exercitarea funcției, de a participa la colectarea de fonduri pentru activitatea partidelor politice și a altor organizații social-politice; de a utiliza resursele administrative pentru susținerea concurenților electorali; de a afișa, în incinta Centrului, însemne sau obiecte inscripționale cu sigla sau denumirea partidelor politice ori a candidaților acestora; de a face propagandă în favoarea oricărui partid; de a crea sau de a contribui la crearea unor subdiviziuni ale partidelor politice în cadrul Centrului.
6	Articolul 12. Raportarea	... (3) Angajatul trebuie să raporteze șefului său nemijlocit și/sau șefului subdiviziunii de securitate internă orice dovadă, alegație sau suspiciune privind comiterea actelor de corupție și a celor conexe corupției, despre nerespectarea regulilor privind declararea veniturilor și a proprietății și despre încălcarea obligațiilor legale	Din formulare ar reieși că dacă astfel de fapte au devenit cunoscute angajatului în afara serviciului, acesta nu trebuie să le raporteze.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuire în sensul obiectiei.

privind conflictul de interese, de care a luat cunoștință în exercitarea sau cu ocazia exercitării atribuțiilor de serviciu.
...

Concluzii

Proiectul Legii privind Codul de conduită a angajatului Centrului Național Anticorupție este propus de un deputat în Parlament, ceea ce corespunde rigorilor legale.

Reținând obiecțiile referitor la categoria actului legislativ, considerăm, că autorul trebuia să clarifice în Nota informativă, dacă au fost sau nu respectate prevederile art. XXXV alin. (9) din Legea nr. 120 din 25.05.2012 pentru modificarea și completarea actelor legislative, potrivit cărora directorul Centrului Național Anticorupție urma să prezinte Parlamentului spre aprobare Codul de conduită a angajatului Centrului în termen de 2 luni de la numirea sa în funcție.

Deși autorul ambiționează că proiectul va consolida capacitățile Centrului și va îmbunătăți calitatea serviciului, capacitatea proiectului în acest sens este una limitată. Buna parte a prevederilor nu fac decât să reproducă norme din Codul de conduită al angajaților Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției (aprobat prin ordinul directorului CCCEC nr. 50 din 08.05.2008), Statutul disciplinar al angajaților Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției (aprobat prin ordinul CCCEC nr. 36 din 18.04.2008), Codul de conduită a funcționarului public (aprobat prin Legea nr. 25 din 22.02.2008).

Proiectul este lacunar în ce privește dispozițiile finale și tranzitorii. Urmează de clarificat dacă rămân în aplicare actele departamentale citate. În acest context, ne referim, în special, la Statutul disciplinar, care este un act inseparabil serviciului special.

Reiterăm confuzia admisă de autor între norme de conduită și disciplina de serviciu, care, în opinia noastră, sînt concepte diferite și trebuie să fie reglementate separat.

Deși, reieșind din art. 1 din proiect, proiectul reglementează și normele generale aplicabile în afara serviciului, acestea lipsesc cu desăvîrșire.

Proiectul necesită perfectare, inclusiv în scopul diminuării nivelului de coruptibilitate, conținînd mai mulți factori de coruptibilitate cum ar fi: concurența normelor de drept; formulare ambiguă care admite interpretări abuzive; lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative; lacune de drept.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției