

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la statutul judecătorului – art.6, 9, 15, 25; Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei – art.23, 34; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 434 din 03 Noiembrie 2015)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la statutul judecătorului – art.6, 9, 15, 25; Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei – art.23, 34; ș.a.) prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului 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. Conform art.35 alin.(3) din Legea nr.780-XV din 27.12.2001, actul legislativ de modificare sau completare are, de regulă, o forță juridică egală cu cea a actului ale cărui dispoziții le modifică sau le completează. În contextul în care actele legislative supuse modificărilor și completărilor sunt legi organice, prezentul act legislativ de modificare și completare, la fel, este o lege organică.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit Notei de fundamentare, prin proiectul legii supus examinării se propune:

- ajustarea Legii nr. 325/2013 conform Hotărârii Curții Constituționale nr.7 din 16 aprilie 2015;
- ajustarea cadrului legislativ în vigoare la prevederile Legii nr.325/2013.

Modificările și completările operate în Legea nr. 325/2013 au drept scop punerea în aplicare a acesteia, prin înlăturarea impedimentelor de ordin legislativ, precum și completarea ei cu prevederi care vor îmbunătăți procesul de aplicare a legii fără impedimente constatate în procesul de efectuare a testelor de integritate. Se propune un nou concept de aplicare a testelor de integritate profesională și anume ca etapă a evaluării integrității instituționale. Conform acestuia, testarea integrității profesionale aplicate agenților publici din cadrul entităților va urmări primordial constatarea curenților climatului de integritate instituțională din cadrul entității publice, de dezvoltarea căruia este responsabil conducătorul entității publice și care duce, la rândul său, la comportament lipsit de integritate profesională a agenților publici și nicidecum sancționarea lipsei de integritate profesională a agenților publici.

Evaluarea integrității instituționale va include:

- 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;
- 4) recomandări de îmbunătățire a climatului de integritate instituțională.

Rezultatele evaluării integrității instituționale, inclusiv cele ale testelor de integritate profesională aplicate, urmează a fi incluse într-un raport de evaluare a integrității instituționale, care se va transmite conducătorului entității publice și/sau, după caz, organului de autoadministrare pentru ca acesta să ia măsurile necesare creării/restabilirii climatului de integritate instituțională în cadrul entității pe care o conduce.

Totodată, proiectul de lege introduce norme noi într-un șir de acte legislative, în special ce țin de:

- 1) stabilirea în legile speciale a entităților publice cărora li se aplică prevederile Legii nr. 325/2013, inclusiv în Legea nr. 158/2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public, dar și în Codul muncii;
- 2) stabilirea competențelor exprese privind evaluarea integrității instituționale în legile speciale ce reglementează activitatea CNA și SIS;
- 3) operarea modificărilor și în Legea nr. 271-XVI din 18.12.2008 privind verificarea titularilor și candidaților la funcții publice, verificare efectuată de către Serviciul de Informații și Securitate.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. În conformitate cu art. 20 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, nota informativă trebuie să includă:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză;
- d) 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);
- e) 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 (nici această condiție nu este aplicabilă Proiectului supus expertizei);

Nota informativă descrie principalele prevederi ale proiectului și elementele de novăție legislativă. Totuși, în opinia noastră, argumentarea proiectului este insuficientă în partea ce ține de nivelul compatibilității proiectului cu reglementările corespondente ale instrumentelor de bază europene în domeniu.

În contextul lit. c) a art. 20 din legea nominalizată, informația privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar urma a fi inserată în Tabelul de concordanță, după modelul stabilit în anexa la Regulamentul privind mecanismul de armonizare a legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1345 din 24 noiembrie 2006 și utilizat pentru a demonstra compatibilitatea proiectului de lege național cu legislația comunitară, care însoțește în mod obligatoriu proiectul actului legislativ pe întreg parcursul circulației sale, pînă la adoptarea sa de către Parlament.

De asemenea, sunt încălcate și prevederile lit. d) alin. (2) al art. 23 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, care statuează că dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ va cuprinde nota informativă care va conține și rezultatele expertizei compatibilității cu legislația comunitară, precum și lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare, informația în cauză lipsind cu desăvîrșire de pe pagina oficială a Parlamentului.

În altă ordine de idei, art. 47 alin. (7) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea 797-XIII din 02.04.1996 stabilește că, dacă pentru executarea actului legislativ care se adoptă este necesară elaborarea altor acte legislative sau normative, se anexează lista acestora și/sau, după caz, și proiectele lor. Astfel, autorul urma să anexeze lista exhaustivă și/sau, după caz, și proiectul de modificare a actelor legislative ce ar urma să fie supuse modificărilor urmare a eventualei adoptări a proiectului de lege în cauză (a se vedea Art. XXXI alin. (2) din proiectul legii).

În concluzie, constatăm nerespectarea unor cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de vulnerabilitate, care periclitează viitorul proces de implementare a legii.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți individuale:

Dreptul la viața intimă familială și privată (art.28 din Constituția RM)

Drepturi garanții:

Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică la restabilirea dreptului încălcat în declarații (art. 53 din Constituția RM)

Dreptul la acces liber la justiție (art. 20 din Constituția RM)

Dreptul la prezumția nevinovăției (art. 21 din Constituția RM)

Dreptul de a cunoaște drepturile și îndatoririle (art. 23 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată suficient. Urmare a publicării hotărârii motivate a Curții Constituționale la 15 mai 2015, prin ordinul ministrului justiției nr.215 din 21 mai 2015, a fost instituit Grupul de lucru inter-instituțional pentru revizuirea Legii nr.325 din 23 decembrie 2013 cu privire la testarea integrității profesionale în corespundere cu hotărârea Curții Constituționale nr.7 din 16 aprilie 2015, format din reprezentanții Centrului Național Anticorupție, reprezentanții Consiliului Superior al Magistraturii, judecători, procurori, reprezentanții societății civile, reprezentantul Ambasadei Statelor Unite ale Americii și reprezentanții Ministerului Justiției. În rezultatul activității desfășurate de grupul de lucru, în vederea revizuirii prevederilor Legii nr. 325/2013 în conformitate cu obiecțiile Curții Constituționale, a fost elaborată versiunea inițială a proiectului Legii cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative.

În scopul respectării prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul a fost plasat pe pagina web a Ministerului Justiției (directorul „Transparența decizională”, compartimentul „Consultații publice”), pe portalul guvernamental www.particip.gov.md și pe pagina web a Parlamentului RM (directorul „Procesul Legislativ”, compartimentul „Proiecte de acte legislative”).

Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat, proiectul nefiind încă supus dezbaterilor în plenul Parlamentului, astfel încât subiecții interesați au avut posibilitatea de a se informa despre noile propuneri legislative în acest domeniu și să-și expună opinia vis-a-vis de prevederile acestuia.

7. Respectarea principiului participării nu este aplicabil. Pornind de la esența prevederilor, este inaplicabilă evaluarea nivelului de respectare a principiului participării.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este aplicabil. Pornind de la esența prevederilor, este inaplicabilă evaluarea nivelului de respectare a principiului responsabilizării.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. Având în vedere că prin proiectul legii supus examinării se propune ajustarea Legii nr. 325/2013 conform Hotărârii Curții Constituționale nr.7 din 16 aprilie 2015 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale (Sesizarea nr.43a/2014), acesta corespunde rigorilor Legii Supreme.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. Proiectul legii supus examinării se pliază perfect în sistemul actelor legislative, operînd amendamentele necesare în vederea ajustării Legii nr. 325/2013 la rigorile Hotărârii Curții Constituționale nr.7 din 16 aprilie 2015, precum și în vederea ajustării cadrului legislativ în vigoare la prevederile Legii nr.325/2013.

Reiterăm faptul că, art. 47 alin. (7) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea 797-XIII din 02.04.1996 stabilește că, dacă pentru executarea actului legislativ care se adoptă este necesară elaborarea altor acte legislative sau normative, se anexează lista acestora și/sau, după caz, și proiectele lor. Astfel, autorul urma să anexeze lista exhaustivă și/sau, după caz, și proiectul de modificare a actelor legislative ce ar urma să fie supuse modificărilor urmare a eventualei adoptări a proiectului de lege în cauză (a se vedea Art. XXXI alin. (2) din proiectul legii).

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standardelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. Luînd în considerare faptul că, potrivit prevederilor lit. d) alin. (2) al art. 23 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, autorul proiectului de lege avea obligația de a prezenta la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ și rezultatele expertizei compatibilității acestuia cu legislația comunitară, nota informativă ce însoțește acest proiect de lege nu schițează nici un argument pentru a demonstra compatibilitatea proiectului de lege național cu legislația comunitară și standardele internaționale și nici nu reflectează practica altor state (în cazul în care există) în domeniul testării integrității profesionale.

Totuși, Curtea Constituțională în hotărîrea sa cu nr.7 din 16.04.2015 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale (Sesizarea nr.43a/2014) reliefează practica internațională în acest domeniu. Astfel, potrivit acesteia:

"50. În forma în care este instituită în Republica Moldova, instituția testării integrității profesionale nu se regăsește în nici un alt stat european, fapt confirmat de reprezentantul Guvernului în cadrul ședinței publice a Curții, care a recunoscut că mecanismul din Legea nr.325 este o novație pur moldovenească.

51. Astfel, în România testarea integrității profesionale are loc doar în cazul polițiștilor. În acest sens, în 2011 a fost emis Ordinul Ministerului Administrației și Internelor nr.256 privind procedura de testare a integrității profesionale a personalului. Realizarea testării polițiștilor se efectuează de către o structură a Ministerului Administrației și Internelor, și anume Direcția Generală Anticorupție.

52. În Georgia, testele aleatorii de integritate au fost efectuate doar în cazul colaboratorilor din cadrul poliției rutiere, deși reprezentantul Guvernului a afirmat că acestea au fost efectuate și în privința altor persoane oficiale.

53. În Cehia în 2011 a fost adoptată Legea nr.341 cu privire la instituirea Inspectoratului general al forțelor de securitate, care cuprinde și reglementări privind testarea integrității. Această Lege este incidentă doar în cazul structurilor cu statut special, și anume în cazul organelor de poliție, colaboratorilor instituțiilor penitenciare și organelor vamale.

54. În Marea Britanie și în unele state din SUA, testarea integrității profesionale se efectuează doar în privința polițiștilor și ține de domeniul penal."

Totuși, acest fapt nu permite ignorarea prevederilor lit. c) a art. 20 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, potrivit cărora informația privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar urma a fi inserată în Tabelul de concordanță, după modelul stabilit în anexa la Regulamentul privind mecanismul de armonizare a legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.1345 din 24 noiembrie 2006 și utilizat pentru a demonstra compatibilitatea proiectului de lege național cu legislația comunitară, care însoțește în mod obligatoriu proiectul actului legislativ pe întreg parcursul circulației sale, pînă la adoptarea sa de către Parlament.

Ca obiecție generală, notăm inexistența în nota informativă a referințelor la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză, cerință expres prevăzută de art.20 lit.c) și art.23 alin.(2) lit.d) din Legea privind actele legislative nr.780/2001.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței Curții Constituționale. Modificările și completările operate în Legea nr.325/2013 au drept scop ajustarea Legii nr. 325/2013 conform Hotărîrii Curții Constituționale nr.7 din 16 aprilie 2015. Acestea prevăd înlăturarea impedimentelor de ordin legislativ, precum și completarea ei cu prevederi care vor îmbunătăți procesul de aplicare a legii fără impedimente, constatate în procesul de efectuare a testelor de integritate.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Nu există jurisprudență a CtEDO în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. În jurisprudența CtEDO există decizii, prin care Curtea s-a expus asupra unor aspecte ce au tangență cu obiectul

reglementării prezentului proiect de lege (a se vedea Vanjak v.Croația, 14 ianuarie 2010; Allenet de Ribemont v. Franța din 10 februarie 1995; Minelli v. Elveția din 25 martie 1983; Pareniuc v. Moldova; Teixeira de Castro v. Portugalia, 9 iunie 1998; Furcht v. Germania, 23 octombrie 2014; Bannikova v. Rusia, 4 noiembrie 2010; Ramanauskas v. Lituania, 5 februarie 2008; Khudobin v. Rusia, 26 octombrie 2006; Vanyan v. Rusia, 15 decembrie 2005; Margareta și Roger Andersson v. Suedia, 25 februarie 1992; Vetter v. Franța din 31 august 2005; Niemietz v. Germania; Halford v. Regatul Unit; Klass și alții v. Germania; Rotaru v. România).

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. Implementarea proiectului va avea un impact semnificativ pentru prevenirea și combaterea manifestărilor de corupție, iar aplicarea sancțiunilor disciplinare asupra agenților publici care nu corespund criteriilor de integritate va contribui la implementarea principiului „zero toleranță la corupție”, dar mai ales va spori încrederea cetățenilor față de organele din sistemul de drept și față de stat în general.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul nu influențează diferențierea gender, nu contribuie la inegalitatea gender și generează același impact atât asupra femeilor, cât și bărbaților.

Concluzii

Proiectul legii supus examinării are drept scop ajustarea Legii nr. 325/2013 conform Hotărârii Curții Constituționale nr.7 din 16 aprilie 2015, precum și ajustarea cadrului legislativ în vigoare la prevederile Legii nr.325/2013. Modificările și completările operate în Legea nr. 325/2013 prevăd punerea în aplicare a acesteia, prin înlăturarea impedimentelor de ordin legislativ, precum și completarea ei cu prevederi care vor îmbunătăți procesul de aplicare a legii fără impedimente constatate în procesul de efectuare a testelor de integritate. Se propune un nou concept de aplicare a testelor de integritate profesională și anume, ca etapă a evaluării integrității instituționale. Conform acestuia, testarea integrității profesionale aplicate agenților publici din cadrul entităților va urmări primordial constatarea carențelor climatului de integritate instituțională din cadrul entității publice, de dezvoltarea căruia este responsabil conducătorul entității publice și care duce, la rândul său, la comportament lipsit de integritate profesională a agenților publici și nicidecum sancționarea lipsei de integritate profesională a agenților publici.

Nota informativă este elaborată ținându-se cont parțial de prevederile art. 20 din Legea nr. 780-XIV din 27.12.2001 privind actele legislative. Totuși, aceasta nu conține Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate; nu este anexat proiectul de lege de modificare a cadrului legal necesar implementării proiectului de lege în eventualitatea adoptării acestuia.

Prin implementarea proiectului de Lege supus expertizei, în cazul adoptării acestuia, respectarea principiului transparenței este asigurată suficient, timp în care pornind de la esența prevederilor, evaluarea nivelului de respectare a principiilor participării și responsabilizării este inaplicabilă.

Ținând cont de faptul că prin proiectul legii supus examinării se propune ajustarea Legii nr. 325/2013 conform Hotărârii Curții Constituționale nr.7 din 16 aprilie 2015 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale (Sesizarea nr.43a/2014), precum și ajustarea cadrului legislativ în vigoare la prevederile Legii nr.325/2013, acesta corespunde rigorilor constituționale, cât și celor ale legislației corelative.

Implementarea proiectului va avea un impact semnificativ pentru prevenirea și combaterea manifestărilor de corupție, iar aplicarea sancțiunilor disciplinare asupra agenților publici care nu corespund criteriilor de integritate va spori încrederea cetățenilor față de organele din sistemul de drept și față de stat în general.

Fără a diminua din importanța și necesitatea proiectului propus, obligația adoptării propunerilor legislative înaintate, rămîne a fi o prerogativă a Parlamentului.

