

Observator de politici publice

Politici responsabile pentru dezvoltare durabilă

Observatorul de politici publice cuprinde analiza unor proiecte de acte legislative și normative de sensibilitate publică din agendele Executivului și Legislativului din Republica Moldova, precum și a unor informații publice, în scopul identificării potențialelor riscuri pentru interesul public și opțiuni de politici.

Documentul a fost realizat în cadrul proiectului „Consolidarea statului democratic de drept: contribuția societății civile - 2” implementat de Transparency International - Moldova și susținut financiar de Ambasada Regatului Țărilor de Jos. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.

CertIFICATELE DE INTEGRITATE: EXPERIENȚE ȘI PERSPECTIVE

Context

Pe pagina web a Ministerului Justiției (MJ), la compartimentul dedicat Transparenței decizionale, între Proiectele remise spre coordonare, este plasat un Proiect de Lege pentru modificarea unor acte legislative, prin care se propune excluderea certificatelor de integritate.¹ Prin Proiect, se urmărește:

- excluderea prevederilor care reglementează conținutul, modul de solicitare și de eliberare a certificatului de integritate (art. 31/1 din Legea integrității, nr. 82/2017);
- excluderea, dintre atribuțiile Autorității Naționale de Integritate (ANI), a competenței de eliberare a certificatelor de integritate (art. 7 alin. (3) lit. i) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate);
- excluderea obligației de a solicita certificatul de integritate în privința candidaților la funcțiile de judecător, președinte și vicepreședinte al instanței judecătorești (prin modificarea art. 9 alin. (8) din Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului).

Raționamentele MJ sunt pe cât de simple, pe atât de confuze. Potrivit Notei informative², instituția

certificatului de integritate, deși este relativ nouă, s-a dovedit a fi ineficientă în sporirea integrității, reducerea vulnerabilităților și a riscurilor de corupție - certificatele nu au făcut altceva decât au generat formalități inutile la ocuparea funcțiilor.

În continuare, se susține că prezentarea certificatului de integritate la numirea în funcție confirmă integritatea persoanei de până la numire și nu garantează integritatea acesteia în exercitarea funcției. Pe când scopul primordial, insistă MJ, este ca, inclusiv după numire și pe întreg parcursul exercitării funcției (mandatului), să se dea dovada unui înalt nivel de integritate. Or, în convingerea MJ, încrederea societății în acțiunile persoanei ce ocupă o funcție înaltă în stat rezultă din acțiunile întreprinse și deciziile luate de către aceasta în perioada în care deține funcția (exercită mandatul). Autorul Proiectului ne atenționează că identificarea, prin intermediul certificatului de integritate, a persoanelor cu un nivel de integritate scăzut și ușor coruptibile este eronată prin destinație. Potrivit MJ, până la numirea în funcții importante, respectivele persoane nu sunt factori de decizie și comportamentul acestora în situații, care ar pune la îndoială integritatea lor, nu poate fi cunoscut din timp. Astfel, conchide autorul Proiectului, nu persoana, care urmează să acceadă în funcție importantă, este supusă riscului de corupție, ci funcția, care dă titularului dreptul de a lua decizii, respectarea exigenței integrității fiind mult mai necesară decât ocuparea funcției.

Din acest pasaj, un lucru este cert – nu numai publicul nu a înțeles menirea certificatului de integritate, dar și autoritățile.

Totuși, ce este un certificat de integritate și care este utilitatea acestuia? Cât de justificată ar fi excluderea acestuia?

Excurs în istoricul conceptului

La 17 iunie 2016, a fost adoptată Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, care conținea mai multe inovații în domeniu, una din acestea constituind decăderea din dreptul de a mai exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, pe o perioadă de 3 ani, a subiectului declarării, dacă acesta a fost eliberat sau destituit din

¹ Proiectul Legii pentru modificarea unor acte legislative (privind excluderea certificatului de integritate), http://justice.gov.md/public/files/dir_prof_si_serv_jurid/proiect_ro_25_02.2020.pdf

² Notă informativă la proiectul de Lege pentru modificarea unor acte legislative (privind excluderea certificatului de integritate),

http://justice.gov.md/public/files/dir_prof_si_serv_jurid/nota_informativ25.02.2020.pdf

funcție urmare a constatării incompatibilității neresoluate, precum și în cazul în care averea persoanei, în tot sau în parte, a fost declarată ca fiind nejustificată (art. 23 alin. (6) din legea citată).³ Ulterior,⁴ această sancțiune a fost extinsă și asupra subiectului declarării, eliberat sau destituit din funcție, urmare a constatării soluționării unei cereri/unui demers, emiterii sau adoptării unui act administrativ, încheierii, direct sau prin intermediul unei persoane terțe, a unui act juridic, luării sau participării la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese.

La 25 mai 2017, prin Legea integrității, art. 11 alin.(2) lit. a), se instituie obligația conducătorilor entităților publice, pentru asigurarea angajării și promovării agenților publici în bază de concurs, să adopte actele administrative de stabilire a regulilor de organizare și desfășurare a concursului public în cadrul entității, cu fixarea obligatorie a criteriilor de selectare în bază de merit și de integritate profesională, devenind obligatorie solicitarea certificatului de cazier privind integritatea profesională, a informației privind stările de incompatibilitate neresoluate, privind conflictele de interese sancționate și a cazierului judiciar care cuprinde informația despre privarea de dreptul de a ocupa funcții publice.

La fel, în versiunea sa inițială, prin art. 31 alin. (2), legea citată impunea ANI, la solicitarea conducătorilor entităților publice, în termen de 15 zile lucrătoare de la data înregistrării solicitării, să elibereze informația privind stările de incompatibilitate neresoluate și conflictele de interese în privința cărora există o decizie de sancționare în vigoare.

La un moment, conceptul se regăsea în diferite acte normative relevante unor sau altor categorii de funcții, sub denumiri diferite, cum ar fi: informația privind stările de incompatibilitate neresoluate, privind conflictele de interese sancționate (Legea integrității); certificatul de integritate (Codul electoral, nr. 1381/1997); avizul privind cadrul de integritate – Regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice prin concurs, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201/2009.

Pentru a uniformiza terminologia, peste tot urmând să se utilizeze noțiunea de certificat de integritate, dar și pentru a concretiza conceptul, la 26 aprilie 2018, prin Legea nr. 74/2018, se modifică un șir de acte legislative. Prin aceeași lege, în legislația specială, care reglementează statutul mai multor funcții importante, între exigențele funcțiilor, se introduce expres condiția lipsei vreunei interdicții

valabile de a ocupa o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, ce derivă dintr-un acte de constatare al ANI.⁵

Ce este certificatul de integritate?

În esență, pornind de la prevederile art. 31/1 din Legea integrității, certificatul de integritate este un document care trebuie să cuprindă, în privința persoanei vizate, informația despre actele de constatare, rămase definitive în ultimii 3 ani, privind:

- averile nejustificate constatate;
- conflictele de interese consumate constatate;
- restricțiile încălcate constatate;
- incompatibilitățile neresoluate constatate;
- limitările încălcate constatate;
- interdicțiile de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică ce derivă din actele de constatare definitive ale ANI sau din hotărârile judecătorești definitive.

Astfel, prin certificatul de integritate nu se pretindea decât oferirea unor informații ce țin de actele rămase definitive ale ANI sau hotărâri judecătorești definitive. Este de menționat faptul că informațiile referitoare la hotărârile judecătorești definitive sunt deținute de Inspectoratul Național de Probațiune.

Experiențele în aplicare

Prevederile legale au început să fie puse în aplicare, după dezvoltarea reglementărilor de rigoare - Regulamentul cu privire la ordinea de eliberare a

⁵ Astfel de prevederi au fost introduse în: Legea nr. 317/1994 cu privire la Curtea Constituțională; Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului; Legea nr. 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei; Codul electoral, nr. 1381/1997; Legea nr. 192/1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare; Legea nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale; Legea nr. 761/2001 cu privire la serviciul diplomatic; Legea nr. 1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție; Legea Biroului de Crieri Speciali, nr. 402/2004; Codul audiovizualului al RM, nr. 260/2006; Legea nr. 333/2006 privind statutul ofiterului de urmărire penală; Legea nr. 170/2007 privind statutul ofiterului de informații și securitate; Legea comunicațiilor electronice, nr. 241/2007; Legea nr. 134/2008 cu privire la Serviciul de Protecție și Pază de Stat; Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public; Legea nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal; Legea nr.283/2011 cu privire la Poliția de Frontieră; Legea nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității; Legea concurenței, nr. 183/2012; Legea nr. 320/2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului; Legea nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul); Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice; Legea nr. 151/2015 cu privire la Agentul guvernamental; Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură; Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate; Regulamentul de organizare și funcționare a Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor, aprobat prin Hotărârea Parlamentului, nr. 271/2016; Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne; Legea nr. 93/2017 cu privire la statistica oficială; Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern; Legea nr. 260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova; Legea nr. 300/2017 cu privire la sistemul administrației penitenciare; Legea nr. 302/2017 cu privire la Serviciul Vamal.

³ Prevederi ale art. 23 alin. (6) din Legea privind declararea averii și a intereselor personale.

⁴ La 24.05.2018 – prin adoptarea Legii nr. 66/2018 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

certificatelor de integritate de către ANI, aprobat, la 09 octombrie 2018, prin ordinul comun al ANI, Agenția Servicii Publice și Inspectoratul Național de Probațiune, nr. 90/653/07/2018, ordin publicat în Monitorul Oficial la 02 noiembrie 2018.

În anul 2018, în cele două luni de aplicare (noiembrie-decembrie), ANI a eliberat 1374 de certificate de integritate, dintre care 1261 au fost eliberate candidaților la funcțiile electivă.⁶ Și în anul 2019, buna parte a certificatelor au vizat această categorie de candidați - 615 din 1083 de certificate.⁷

O descreștere a numărului de certificate eliberate este determinată de faptul, că acestea, urmare a intervențiilor legislative de rigoare, nu se mai solicitau în privința candidaților în alegeri locale generale și alegeri parlamentare noi.⁸ La fel, această descreștere ar putea fi determinată și de moratoriul instituit temporar privind încadrarea personalului în sectorul bugetar în funcțiile vacante înregistrate.⁹

Din păcate, din lipsa unor informații generalizate, nu cunoaștem numărul exact de certificate care ar fi conținut mențiuni privind constatările rămase definitive. Cert este că acestea au fost foarte puține, pornind de la rezultate modeste în controlul averii și intereselor personale, dar și de la faptul că activitatea de control a fost sistată pentru o perioadă de doi ani¹⁰ - reamintim că certificatul de integritate cuprinde informațiile privind ultimii trei ani.

Tensiunea, în raport cu certificatele de integritate, a fost amplificată prin specificul anului 2019 – an plin de evenimente electorale.¹¹ Evident, pornind de la declarațiile promițătoare ale politicienilor, publicul a avut așteptări disproporționate referitoare la certificatele de integritate. De altfel, nici ANI nu a reușit să tempereze spiritele încinse, limitându-se, în discursul oficial, la un singur comunicat plasat pe pagina web.¹² În final, dezamăgirea a fost pe măsura așteptărilor – în campanie electorală au fost admiși și

au câștigat candidați cu o reputație îndoielnică, însăși conceptul certificatului de integritate fiind profanat.



Concluzii

Este evident că, dacă există sancțiunea decăderii din dreptul de a exercita o funcție publică, sancțiune care constituie impediment în accesarea în serviciul public, informațiile referitoare la aceasta trebuie să fie pusă la dispoziția celor competenți să decidă numirea în funcție sau validarea mandatului.

Pentru acest motiv, în opinia Transparency International – Moldova, propunerea de a exclude certificatele de integritate este inacceptabilă atât timp cât nu se asigură soluții de alternativă, cum ar fi punerea în aplicare a prevederilor legale, potrivit cărora ANI trebuie să țină și să publice, pe pagina sa web, Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau o funcție de demnitate publică.¹³ Astfel, verificarea datelor despre candidat ar putea să fie efectuată în regim on-line, economisind importante resurse instituționale.

Cert este că, oricare ar fi soluția, este necesară o revizuire a legislației, însă, printr-un exercițiu mult mai convingător, cuprinzător și responsabil.

⁶ Autoritatea Națională de Integritate: Raport de activitate pentru anul 2018, Chișinău, 2019, p. 13, <http://ani.md/sites/default/files/Raport%20de%20activitate%20ANI%20%20pentru%202018.pdf>

⁷ Autoritatea Națională de Integritate: Raport de activitate pentru anul 2019, Chișinău, 2020, p. 17, <http://ani.md/sites/default/files/Raport%20ANI%20-%202019.pdf>

⁸ Modificările de rigoare au fost efectuate, la 15 august 2019, prin Legea nr. 113/2019 pentru modificarea unor acte legislative.

⁹ Moratoriul a fost instituit la 26 decembrie 2018, prin Hotărârea Guvernului nr. 1281/2018.

¹⁰ Activitatea de control a averii și intereselor personale a fost paralizată din vara anului 2016 (intrarea în vigoare a noilor reglementări, potrivit cărora controlul poate fi efectuat doar de către inspectorii de integritate) până în vara anului 2018 (numirea în funcții a primilor inspectori de integritate).

¹¹ În anul 2019, au avut loc alegeri parlamentare (24.02.2019) și alegeri locale generale (20.10.2019).

¹² Autoritatea Națională de Integritate dezmințe informațiile denigratoare în adresa sa, 21.01.2019, <http://ani.md/ro/node/463>

 TRANSPARENCY INTERNATIONAL MOLDOVA	Tel. 20-34-84, 20-34-85 E-mail: office@transparency.md www.transparency.md
	Str. „31 August 1989”, nr.98, of. 205, Chișinău, MD-2004, Republica Moldova

¹³ Registrul trebuie să fie ținut și publicat de către ANI în virtutea art. 7 alin. (2) lit. i) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și art. 23 alin. (8) din Legea privind declararea averii și a intereselor personale.