

Nota informativă: Evaluarea integrității instituționale – proceduri, rezultate, perspective

Evaluarea integrității instituționale este una din măsurile de control al integrității în sectorul public prevăzute de Legea integrității, nr. 82/2017. Procedura detaliată de evaluare, de testare a integrității profesionale, de întocmire a rapoartelor privind rezultatele evaluării, acțiunile ce urmează a fi întreprinse de către entitățile publice urmare a evaluării sunt reglementate prin Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale. Evident, prevederile legii au fost dezvoltate în acte normative subordonate, inclusiv metodologii. Cadrul normativ aferent evaluării suscită anumite probleme, în special – din perspectiva jurisprudenței Curții Constituționale. Obiect au servit prevederi ce țin de testarea integrității profesionale. CNA raportează mai multe realizări în domeniu și insistă asupra faptului că evaluarea integrității instituționale reprezintă un instrument pro-activ de prevenire a manifestărilor de corupție în activitatea unei entități publice, prin identificarea riscurilor de corupție și de analiză a factorilor care le generează, probarea acestor riscuri prin aplicarea testului de integritate profesională, precum și oferirea recomandărilor de înlăturare a deficiențelor constatate. Totuși, eficacitatea procedurii încă urmează a fi demonstrată, inclusiv, prin monitorizările post-evaluare, care ar demonstra că planurile de integritate aplicate au redus incidentele de corupție în entitățile/domeniile evaluate. Între timp, instrumentul trebuie învigorat și îmbunătățit.

Procedurile aplicate

Evaluarea integrității instituționale este una din măsurile de control al integrității în sectorul public prevăzute de art. 25 alin. (3) lit. b) și art. 33 din Legea integrității, nr. 82/2017. Potrivit art. 29 din legea citată, această măsură constă din evaluarea externă a riscurilor de corupție din cadrul entității publice în vederea:

- identificării riscurilor de corupție cu ajutorul metodelor analitice și practice (testarea integrității profesionale);
- descrierii factorilor care determină riscurile identificate și consecințele lor;
- oferirii recomandărilor pentru diminuarea lor.

Identificarea riscurilor de corupție are loc în baza examinării practicilor de cultivare a climatului de integritate instituțională, a incidentelor de integritate admise de agenții publici din cadrul entității publice, a informațiilor transmise de cetățeni, a materialelor din mass-media, a surselor analitice, precum și a modalităților de afectare a drepturilor omului prin riscurile depistate.

Este de remarcat că, în corespundere cu 10 din Legea nr. 82/2017, dar și cu art. 5 din Legea nr. 325/2013, climatul de integritate instituțională se asigură prin aplicarea politicilor anticorupție naționale și sectoriale, precum și a cerințelor specifice de integritate profesională pentru activitatea agenților publici în cadrul entității publice. Se consideră politici anticorupție naționale și sectoriale:

- angajarea și promovarea agenților publici în bază de merit și de integritate profesională;
- regimul de incompatibilități, restricții în ierarhie și limitări ale publicității;
- regimul declarării averilor și intereselor personale;
- regimul conflictului de interese;
- evitarea favoritismului;
- regimul cadourilor;
- denunțarea și tratarea influențelor necorespunzătoare;
- denunțarea manifestărilor de corupție și protecția avertizorilor de integritate;
- neadmiterea manifestărilor de corupție;

- transparența procesului decizional;
- accesul la informații de interes public;
- gestionarea transparentă și responsabilă a patrimoniului public, a finanțelor rambursabile și nerambursabile;
- etica și deontologia profesională;
- regimul de restricții și limitări în legătură cu încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu și cu migrarea în sectorul privat a agenților publici (pantuflajul).

În ceea ce privește testarea integrității profesionale, aceasta este o etapă facultativă care constă din crearea și aplicarea, de către testor, a situațiilor virtuale, simulate, similare celor din activitatea de serviciu, materializate prin operațiuni disimulate, condiționate de activitatea și comportamentul agentului public testat, în vederea urmăririi pasive și stabilirii reacției și a conduitei acestuia, determinându-se astfel gradul de afectare a climatului de integritate instituțională și riscurile de corupție în cadrul entității publice. Agenții publici supuși testării sunt selectați aleatoriu, în funcție de riscurile de corupție identificate. Activitatea de testare este desfășurată sub control judiciar, iar evidența rezultatelor testării integrității profesionale este asigurată prin ținerea cazierului privind integritatea profesională a agenților publici. Înregistrarea informației în cazierul privind integritatea profesională are loc în baza aprecierii rezultatelor testării integrității profesionale de către instanța de judecată. Informația despre rezultatul negativ al testului de integritate profesională se păstrează în cazier timp de un an sau, după caz, 5 ani, în funcție de tipul încălcării admise în cadrul testului de integritate profesională. Informația despre rezultatele testării se eliberează, la cerere, în cadrul procedurilor de angajare în entitățile publice.

Descrierea riscurilor de corupție identificate și, după caz, confirmate în cadrul testării integrității profesionale și analiza factorilor de risc ce sporesc probabilitatea materializării acestor riscuri se fac ținându-se seama de factorii de risc externi, interni, operaționali și individuali.

Procesul de evaluare se încheie cu înaintarea recomandărilor a căror aplicare va permite entității publice să reducă manifestările de corupție în rândul agenților publici și să îmbunătățească climatul de integritate instituțională.

Procedura detaliată de evaluare, de testare a integrității profesionale, de întocmire a rapoartelor privind rezultatele evaluării, acțiunile ce urmează a fi întreprinse de către entitățile publice urmare a evaluării sunt reglementate prin Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale.

Legea nr. 325/2013 detaliază scopul, principiile, mijloacele, procedurile și efectele juridice ale evaluării integrității instituționale în cadrul entităților publice.

Subiecți ai evaluării sunt entitățile publice, organele de autoadministrare, agenții publici, instituțiile care evaluează, legea statuând drepturile și obligațiile acestora.

Evaluarea se desfășoară de către:

- Centrul Național Anticorupție (CNA) – în privința tuturor entităților publice care intră sub incidența legii, cu excepția Serviciului de Informații și Securitate (SIS);
- SIS – în privința CNA;
- subdiviziunea securitate internă a SIS – în privința SIS.

Procesul de evaluare cuprinde patru etape distincte, și anume:

- identificarea riscurilor de corupție în cadrul entității publice;
- testarea integrității profesionale a agenților publici;
- descrierea riscurilor de corupție și analiza factorilor care le generează;

- emiterea recomandărilor de îmbunătățire a climatului de integritate instituțională.

După parcurgerea tuturor acestor etape, instituția care evaluează întocmește raportul privind rezultatele evaluării. Versiunea completă a raportului se transmite conducătorului entității publice sau, după caz, organului de autoadministrare în termen de 3 zile lucrătoare din momentul definitivării lui. Concomitent cu aceasta, în condițiile prescrise de lege, sunt transmise înregistrarea audio/video și alte materiale care confirmă rezultatul negativ al testului de integritate profesională. De asemenea, versiunea depersonalizată, iar în cazurile expres prevăzute de lege – versiunea completă, a raportului este publicată pe pagina web oficială a instituției care evaluează.

Entitatea publică sau, după caz, organul de autoadministrare examinează raportul în termen de 10 zile după primirea lui. Dacă în raport se constată riscuri de corupție în cadrul entității publice, entitatea publică sau, după caz, organul de autoadministrare adoptă un plan de integritate în termen de 30 de zile de la primirea raportului. Planul de integritate urmează a fi implementat în termen de 60 de zile din momentul adoptării, asigurând, cel puțin, îndeplinirea recomandărilor/cerințelor minime formulate în raport. La expirarea acestui termen, entitatea publică sau, după caz, organul de autoadministrare întocmește un raport cu privire la implementarea planului de integritate, pe care îl publică pe pagina sa web oficială și îl transmite instituției care a evaluat integritatea instituțională.

După primirea raportului cu privire la implementarea planului de integritate, instituția care a evaluat integritatea instituțională apreciază progresele realizate în consolidarea climatului de integritate instituțională a entității publice, verificând dacă planul de integritate a fost implementat cu succes sau a eșuat. În cazul eșuării planului de integritate, instituția care a evaluat integritatea instituțională propune entității publice ierarhic superioare sancționarea disciplinară, inclusiv aplicarea sancțiunii de eliberare din funcție, a conducătorului entității publice.

Evident, prevederile legii au fost dezvoltate în acte normative subordonate – Regulamentul-cadru cu privire la evidența cazurilor de influență necorespunzătoare și Regulamentul cu privire la ținerea și utilizarea cazierului privind integritatea profesională a agenților publici, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 767/2014.

În calitate de suport metodologic servește Metodologia de identificare a riscurilor de corupție în cadrul entităților publice, de identificare a agenților publici expuși acestor riscuri și de analiză a factorilor de risc care le generează, aprobată prin ordinul CNA nr. 50/2018.¹

Este de menționat, că cadrul normativ aferent evaluării a suscitat anumite critici. Legea nr. 325/2013, în versiunea sa actuală, reprezintă un produs al unei revizuii esențiale a versiunii inițiale urmare a unei hotărâri a Curții Constituționale.² Relativ recent, la sfârșitul anului 2021, mai multe prevederi ale legii citate au fost declarate neconstituționale.³ În ambele cazuri, obiect au servit prevederi ce țin de testarea integrității profesionale.

¹ Metodologia de identificare a riscurilor de corupție în cadrul entităților publice, de identificare a agenților publici expuși acestor riscuri și de analiză a factorilor de risc care le generează, aprobată prin ordinul CNA nr. 50/2018, https://cna.md/public/files/Metodologia_de_evaluare_a_riscurilor.pdf

² A se vedea: Hotărârea Curții Constituționale nr. 7/2015 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2015, nr. 115-123, art. 11.

³ A se vedea: Hotărârea Curții Constituționale nr. 37/2021 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din articolul 343/8 din Codul de procedură civilă (aprecierea rezultatului testului de integritate profesională) (sesizarea nr. 41g/2021), Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2021, nr. 315-324, art. 225.

Rezultate atinse

Potrivit rapoartelor anuale ale CNA privind implementarea Legii nr. 325/2013, pe parcursul anilor 2018-2021, au fost finalizate 19 rapoarte privind rezultatele evaluării instituționale, dintre care 18 rapoarte se referă la diverse entități publice, iar 1 raport vizează procedura de evaluare, selectare și achiziționare a manualelor școlare:⁴

Anul	Numărul de rapoarte	Entitățile/domeniile vizate
Anul 2021	6	- Agenția de Mediu - Agenția pentru Supraveghere Tehnică - Colegiul de Ecologie - Departamentul de înmatriculare a mijloacelor de transport și calificare a conducătorilor auto din cadrul Agenției Servicii Publice - Centrul de achiziții publice centralizate în sănătate - Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor
Anul 2020	4	- Biroul Migrație și Azil - Inspectoratul pentru Protecția Mediului - Agenția Moldsilva și întreprinderile de silvicultură - Evaluarea riscurilor de corupție aferente procedurii de evaluare, selectare și achiziționare a manualelor școlare
Anul 2019	6	- IMSP Institutul Oncologic - Agenția Națională Transport Auto - Agenția Națională Sănătate Publică - Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței - Agenția Apele Moldovei - Agenția Proprietate Publică
Anul 2018	3	- Agenția pentru Eficiență Energetică/Fondul pentru Eficiență Energetică - Centrul de Medicină Legală - IMSP Institutul de Neurologie și Neurochirurgie

Sursa: elaborat de autor în baza rapoartelor CNA.

Reiterăm că evaluarea integrității instituționale poate fi inițiată de CNA în privința tuturor entităților publice care cad sub incidența Legii 325/2013, cu excepția SIS. Numărul entităților publice selectate pentru a fi supuse evaluării integrității instituționale variază în funcție de complexitatea structurii organizaționale a entității, numărul activităților vulnerabile selectate pentru a fi evaluate, precum și de resursele umane disponibile ale CNA.

Conform cadrului metodologic, entitatea publică este selectată pentru a fi supusă evaluării dacă întrunește cel puțin două dintre următoarele criterii:

- realizează activități vulnerabile la riscuri de corupție;

⁴ Rapoartele CNA privind implementarea Legii nr. 325/2013 pot fi accesate la link-ul:

<https://cna.md/lib.php?l=ro&idc=205&t=/Evaluarea-integritatii-institutionale/Rapoarte-de-evaluare/Rapoarte-privind-implementarea-Legii-nr-325-din-23122013/>. Rapoartele privind rezultatele evaluării instituționale pot fi accesate la link-ul: <https://cna.md/lib.php?l=ro&idc=83&t=/Evaluarea-integritatii-institutionale/Rapoarte-de-evaluare/Rapoarte-privind-rezultatele-evaluarii/>. Rapoartele de monitorizare a implementării planurilor de integritate pot fi accesate la link-ul: <https://cna.md/lib.php?l=ro&idc=165&t=/Evaluarea-integritatii-institutionale/Rapoarte-de-monitorizare/>.

- statistic (acte de corupție constatate, informații înregistrate la linia națională anticorupție, denunțuri, petiții, etc.);
- contactul cu populația (mandatul entității implică un contact frecvent și direct cu beneficiarii serviciilor publice);
- neasigurarea climatului de integritate instituțională (neimplementarea măsurilor stabilite în Legea nr. 82/2017).

În ceea ce privește testarea integrității profesionale, reiterăm că această etapă este facultativă și nu se aplică tuturor entităților evaluate. Agenții publici supuși testării integrității profesionale sunt selectați în mod aleatoriu, în funcție de riscurile de corupție identificate în cadrul entității publice. Rapoartele CNA privind implementarea Legii nr. 325/2017 nu generalizează statisticile privind testarea. De altfel, o astfel de generalizare nu este foarte valoroasă atât timp cât instrumentul rămâne nesigur din perspectiva jurisprudenței Curții Constituționale.

Totuși, pentru o mai bună înțelegere a acestei etape, cu titlu de exemplu ar putea servi - Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor – singura entitate, în privința căreia s-a aplicat testarea, din entitățile a căror evaluare a fost finalizată în anul 2021.⁵ Decizia de inițiere a testării integrității profesionale a fost aprobată la 11 august 2020 și autorizată prin încheiere judecătorească la 18 august 2020. Ulterior, la 26 iunie 2021, prin încheiere judecătorească, au fost apreciate rezultatele testării a 39 de agenți publici din cadrul entității, inclusiv: 8 persoane au înregistrat rezultat negativ, încălcând obligația de neadmitere a manifestărilor de corupție; 9 persoane au înregistrat rezultat pozitiv; 22 de persoane au înregistrat rezultat neconcludent. Printre agenții publici care au înregistrat rezultat negativ sunt agenți publici atât de nivel de execuție, cât și de nivel de conducere. În cadrul testării au fost transmise mijloace bănești și bunuri în sumă totală de 4957,45 MDL, care au fost restituite benevol de către agenții publici testați. În privința agenților publici care au picat testul au fost aplicate sancțiuni disciplinare prin destituirea din funcție a 7 angajați și aplicarea mustrării aspre în privința a 1 angajat.

Eventualele perspective

CNA, în rapoartele anuale privind implementarea Legii nr. 325/2013, insistă asupra faptului că evaluarea integrității instituționale reprezintă un instrument pro-activ de prevenire a manifestărilor de corupție în activitatea unei entități publice, prin identificarea riscurilor de corupție și de analiză a factorilor care le generează, probarea acestor riscuri prin aplicarea testului de integritate profesională, precum și oferirea recomandărilor de înlăturare a deficiențelor constatate.

Totuși, eficacitatea procedurii încă urmează a fi demonstrată, inclusiv, prin monitorizările post-evaluare, care ar demonstra că planurile de integritate aplicate au redus incidentele de corupție în entitățile/domeniile evaluate.

Între timp, instrumentul poate fi învigorat prin:

- exercitarea controlului parlamentar autentic asupra executării Legii nr. 235/2013, precum și evaluarea ex-post de impact a acesteia, fiind importantă analiza nivelului de atingere a obiectivelor, impactului, consecințelor și efectelor, circumstanțelor care au întârziat sau au periclitat implementarea legii;
- reconsiderarea prevederilor legale din perspectiva Hotărârii Curții Constituționale nr. 37/2021 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din articolul 343/8 din Codul de procedură civilă (aprecierea rezultatului testului de integritate profesională) (sesizarea nr. 41g/2021);

⁵ CNA, Raport cu privire la implementarea Legii nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale (perioada anului 2021), p. 14, <https://cna.md/public/files/Raport-L32508fda.pdf>

- antrenarea în procesul de evaluare instituțională, inclusiv – la faza de monitorizare post-evaluare, a societății civile;
- popularizarea instrumentului și mediatizarea rezultatelor aplicării acestuia;
- asigurarea sancționării conducătorilor entităților care au eșuat în implementarea planurilor de integritate;
- îmbunătățirea raportării activităților de evaluare instituțională prin setarea unor indicatori SMART (Specifici, Măsurabili, Accesibili, Relevanți și Încadrați în timp) de performanță care ar fi monitorizați cu regularitate;
- inițierea, în condițiile legii, a evaluării instituționale a CNA cu aplicarea testelor de integritate profesională, dar și a SIS – în prezent, SIS nu pare să-și îndeplinească, efectiv și eficient, atribuțiile de control al integrității în sectorul public.

Aceast material a fost publicat in cadrul proiectului „Mobilizarea societatii civile pentru a monitoriza si raporta asupra integritatii institutiilor statului si activitatii anti-coruptie” implementat de Transparency International - Moldova și susținut financiar de Sectia Justitie Penala si Aplicare a Legii a Ambasadei Statelor Unite ale Americii la Chisinau.