



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

hotărîrii Guvernului "Cu privire la aprobarea Codului de etică și deontologie al colaboratorului Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale"

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al proiectului de act normativ este Ministerul Afacerilor Interne.

b. Categoria actului normativ propus este hotărîre a Guvernului, ceea ce corespunde art. 102 din Constituție, art. 10 din Legea privind actele normative ale Guvernului și ale autorităților publice centrale și locale nr. 317-XV din 18.07.2003.

c. Scopul promovării proiectului. Potrivit autorului, proiectul este elaborat în scopul creării unei îndrumări clare comportamentale, destinată să le ofere colaboratorilor Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale al Ministerului Afacerilor Interne protecția unor norme etice și deontologice concrete, aplicabile atât întregului sistem cât și fiecărei persoane în parte. Autorul consideră că colaboratorul Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale al Ministerului Afacerilor Interne îi revine un rol determinant în realizarea imperativelor etice, mai întâi a celor generale și nu în ultimul rând, a celor profesionale, stabilind o unitate dialectică dintre științific și moral, între aprecierea prioritară a valorii vieții și principiului justeții și echității, dictat de interesele social-economice. În fața activității de organizare și executare a lucrărilor de salvare, altor lucrări de urgență, în cazul declanșării situațiilor excepționale și a incendiilor, și lichidarea consecințelor lor, de conducere nemijlocită a sistemului protecției civile, de exercitare a supravegherii de stat în domeniul protecției civile și asigurării apărării împotriva incendiilor apar un șir de contradicții și dileme, soluționarea cărora necesită elaborarea unor norme deontologice, ce ar ajuta colaboratorul SPC și SE în actul de luare a unor atitudini și decizii determinante, reieșind din responsabilitatea sa morală și profesională.

d. Suficiența argumentării. Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea promovării proiectului care are menirea să contribuie la dezvoltarea unor probleme de natură etico-morală ale activității colaboratorilor Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale, probleme inevitabile în prezent. Proiectul codului va îndruma activitatea zilnică a colaboratorilor și, de asemenea, va servi un instrument util pentru membrii societății civile, care vor cunoaște comandamentele etice și deontologice pe care trebuie să le posede colaboratorii SPC și SE. Astfel, societatea civilă va avea posibilitatea să pretindă la un comportament corect din partea personalului Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale.

e. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) și d) art. 37 al Legii nr.317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, nota informativă trebuie să includă argumentarea și gradul compatibilității proiectului de act normativ cu reglementările legislației comunitare, precum și referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare. În textul proiectului și în Nota informativă lipsesc referințe la reglementările corespondente și nu este evaluat nivelul compatibilității cu reglementările comunitare. De făcut referiri la compatibilitatea prevederilor proiectului cu legislația comunitară.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea reglementărilor proiectului nu necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, motiv pentru care fundamentarea economico-financiară nu este necesară.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Prevederile proiectului nu promovează și nu prejudiciază careva interese de grup sau individuale în detrimentul interesului public.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

Potrivit art.8 alin.(2) și (3) al Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, fiecare stat parte se străduiește să aplice, în cadrul propriilor sisteme instituționale și juridice, coduri sau norme de conduită pentru exercitarea corectă, onorabilă și corespunzătoare a funcțiilor publice. Totodată, fiecare stat parte ia act, dacă este cazul și conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, de inițiativele pertinente ale organizațiilor regionale, interregionale și multilaterale, precum Codul internațional de conduită al agenților funcției publice, anexă la Rezoluția nr. 51/59 a Adunării generale din 12 decembrie 1996.

Potrivit preambulului Recomandării Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei Rec (2000) 10 adoptată la 11 mai 2000, guvernele statelor membre urmează să promoveze, respectând legislația națională și principiile de dirijare a administrării publice, adoptarea codurilor naționale de conduită pentru agenții publici inspirându-se din Codul model de conduită pentru agenții publici.

În vederea implementării standardelor mai sus relevate, la nivel național, în acest domeniu a fost adoptată Legea nr. 25-XVI din 22 februarie 2008 privind Codul de conduită a funcționarului public.

În ce privește proiectul Codului de etică și deontologie al colaboratorului Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale, acesta este destul de vag, lipsindu-i un șir de prevederi esențiale și necesare, prevăzute atât de standardele internaționale, cât și de cele naționale menționate mai sus.

Astfel, considerăm că lipsa unei menționări exprese, în proiectul Codului de etică și deontologie al colaboratorului Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale, a principiului independenței funcționarului public, poate duce la tolerarea unor comportamente neconforme și contrare principiului în cauză. Potrivit acestui principiu apartenența politică a funcționarului public nu trebuie să influențeze comportamentul și deciziile acestuia, precum și politicile, deciziile și acțiunile autorităților publice. Principiul independenței funcționarului public este menționat, în Legea nr. 25 privind Codul de conduită a funcționarului public, de rînd cu principiul legalității, imparțialității, profesionalismului și loialității. Codul model de conduită pentru agenții publici din Recomandarea Comitetului Miniștrilor Rec (2000) 10, referindu-se la acest principiu stipulează că agentul public trebuie să acționeze într-o manieră politică neutră și să nu încerce să riposteze politicile, deciziile sau acțiunile legitime ale autorităților publice.

Absența în proiect a unor prevederi privind obligația agentului public de a semnaliza cazurile cînd consideră că i se cere să acționeze ilegal, contrar legii sau eticii, sau cazurile de încălcare a codului de conduită de către alți agenți publici despre care el sau ea știe, poate avea ca efect necunoașterea de către unii funcționari din cadrul Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale, despre

necesitatea aducerii la cunoștința persoanelor competente a cazurilor enumerate, sau imposibilitatea declarării acestora, ca rezultat al necunoașterii procedurii de semnalarea a unor asemenea cazuri, drept consecință a lipsei unui mecanism clar pentru aceasta. Acest standard este consemnat în art.12 al Codului model de conduită pentru agenții publici din Recomandarea Comitetului Miniștrilor Rec (2000) 10.

Lipsa în proiect a unor referințe la conflictul de interese și soluționarea acestuia poate crea dificultăți la preîntâmpinarea apariției pe viitor sau la soluționarea unor asemenea conflicte. Prevederi despre conflictul de interese se conțin atât în Legea privind Codul de conduită a funcționarului public, cât și în Legea nr.16-XVI din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese, sub incidența căreia cad și colaboratorii afacerilor interne.

La acest capitol, Codul model de conduită pentru agenții publici din Recomandarea Comitetului Miniștrilor Rec (2000) 10 în art.13 reglementează conflictul de interese, care poate apărea dintr-o situație în care un agent public are un interes personal de natură să influențeze sau să pară că influențează asupra exercitării imparțiale și obiective a funcțiilor sale oficiale.

Deși în pct.11 lit.g) și pct.17 din proiect autorul face referință la unele acte de corupție și fapte de comportament corupțional, abordarea acestora este foarte laconică și superficială. Reglementarea insuficientă a prevederilor referitoare la cadouri și ofertele de avantaje nedatorate nu este conformă standardelor anticorupție naționale și internaționale. Codul model de conduită pentru agenții publici din Recomandarea Comitetului Miniștrilor Rec (2000) 10 în art.18 și art.19 reglementează cadourile și, respectiv, reacția față de ofertele de avantaje nedatorate. Dispoziții similare se conțin și în Legea privind Codul de conduită a funcționarului public art. 11 „Cadouri și avantaje”.

Suntem de părerea că pentru Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale va fi un avantaj completarea proiectului cu prevederi în ceea ce privește:

- comunicarea informațiilor deținute de instituțiile specializate, de către colaboratorii Serviciului, cu respectarea regulilor și exigențelor aplicabile autorității unde lucrează;
- luarea măsurilor adecvate pentru a garanta securitate și confidențialitate informațiilor de care colaboratorul este responsabil sau pe care le cunoaște;
- interdicția impusă colaboratorului privind căutarea accesului la informațiile pe care el nu ar trebui să le dețină;
- comunicarea informațiilor oficiale care ar putea sau ar trebui conform legii să fie făcute publice, ori interdicția de a reține sau de a difuza informații despre care el știe sau are motive rezonabile pentru a crede că ele sunt inexacte sau dubioase.

Astfel, deținerea unui Cod de etică modern va contribui la creșterea disciplinei și culturii profesionale a colaboratorilor Serviciului. Necătfînd la faptul că Legea privind Codul de conduită a funcționarului public nu se pronunță la acest capitol, acest standard se regăsește în Codului model de conduită pentru agenții publici din Recomandarea Comitetului Miniștrilor Rec (2000) 10 la art.22, iar implementarea lui, prin urmare, este necesară.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Proiectul supus expertizei a fost înaintat pentru consultări publice, fiind plasat pe sit-ul ministerului, stabilindu-se un termen de 15 zile, potrivit art.9 alin.(1) al Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional. Însă, în anunțul respectiv nu este indicat termenul-limită pînă la care subiectele interesate pot înainta recomandări, ceea ce oferă teren pentru speculații referitoare la respectarea termenelor, atât pentru autorități, cât și pentru părțile interesate.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigue

La pct.15 din proiectul Codului

Potrivit dispozițiilor art.46 alin.(2) al Legii nr.317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, conținutul proiectului se

expune în limbă simplă, clară și concisă, pentru a se exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie. În propoziția care începe cu interdicția "nu acționează ...", sintagma "fără a urmări careva interese meschine", care la fel are rolul de a interzice ceva, de fapt crează o confuzie și schimbă înțelesul frazei în ansamblu.

Recomandarea: Sugerăm autorului delimitarea celei de a doua propoziții din pct.15 după cum urmează: "Colaboratorul nu va acționa condiționat și nici în interes personal, bazându-se pe ...". "În exercitarea atribuțiilor sale, colaboratorul va acționa fără a urmări careva interese meschine".

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Nu sînt identificate discreții excesive ale autorităților publice, capabile să genereze coruptibilitate.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva reponsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

9. Alte obiecții

La pct.17 din proiectul Codului

Potrivit articolului 53 alin. (2) din Legea nr.317, reglementările normative se expun într-o succesiune care asigură înțelegerea justă a actului normativ. Astfel, considerăm că prevederile pct.17 care stabilesc interdicțiile colaboratorului, nu sunt oportune în capitolul "Respectarea dreptului la viața privată și a altor drepturi".

Recomandarea: Propunem autorului ca prevederile pct.17 din proiect să fie inserate în capitolul V "Reglementări specifice ale conduitei colaboratorului", în pct.12 de exemplu, care stabilește anumite interdicții.

La pct.21 din proiectul Codului

În scopul respectării prevederilor art. 56 alin.(4) al Legii nr.317, potrivit căruia punctele se aranjează în succesiunea logică a ideilor, este necesară transferarea pct.21, care prevede răspunderea colaboratorilor în cazul încălcării codului de etică, din capitolul VIII "Dispoziții finale" în capitolul VII "Răspunderea colaboratorilor".

Recomandarea: Pct.21 din proiect urmează a fi introdus în capitolul VII "Răspunderea colaboratorilor".

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 47 din 03.05.2007, de către

Vadim Gheorghită
inspector Secția drept public
19 Noiembrie 2009

Prezentul raport este publicat pe pagina oficială www.cccec.md