

AVIZ
**la Proiectul de lege pentru modificarea articolului 8 din Legea nr. 1104/2002 cu privire la
Centrul Național Anticorupție**

Contextul general

La 10 august 2021, Parlamentul Republicii Moldova a înregistrat inițiativa legislativă înaintată de către un grup de deputați – Proiectul de lege pentru modificarea articolului 8 din Legea nr. 1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție.¹

Prin proiect se propune expunerea art. 8 alin. (1) din Legea nr. 1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție (Legea nr. 1104/2002) într-o nouă redacție. În condițiile propuse, directorul CNA va fi numit în funcție de Parlament cu votul majorității deputaților aleși, la propunerea a cel puțin de 20 de deputați, cu avizul pozitiv al Comisiei juridice, numiri și imunități, pentru un mandat de 5 ani, fără posibilitatea numirii pentru alt mandat.

La fel, prin proiect, se abrogă alin. (3) din același articol, care prevede că candidatul la funcția de director este selectat pe bază de concurs organizat de Comisia juridică, numiri și imunități a Parlamentului, cu atragerea în calitate de observatori a reprezentanților societății civile sau a reprezentanților mediului academic.

De fapt, prin proiect este desființată procedura de concurs în procesul de suplinire a funcției de director al CNA.

Propunerea pare a fi controversată, oportunitatea acesteia necesitând a fi examinată suplimentar.

Proiectul nu este suficient fundamentat

Potrivit autorilor, necesitatea proiectului rezidă în percepția societății că concursurile pentru selectarea candidaților la funcții de conducere a unor autorități de către Parlament sau de Guvern nu în toate cazurile se soldează cu activitatea eficientă a acestor autorități în realizarea interesului public. Experiența organizării concursurilor pe platforma parlamentară – continuă autorii - a demonstrat că în multe cazuri în cadrul acestor concursuri nu se asigură o selectare imparțială a celor mai buni candidați, fiind prezent un interes politic de a promova „candidații preferați” și a descalifica „candidații incomozi”. În alte cazuri câștigătorii desemnați nu erau numiți în funcțiile de conducere respective, în aceste funcții fiind numite alte persoane. În rezultatul alegerilor din 11 iulie 2021 – insistă autorii - societatea civilă, mass-media, dar și, în general, societatea tot mai frecvent discută despre necesitatea ca conducătorii autorităților care sunt sub control parlamentar să fie numiți direct de Parlament, deoarece aceasta, pe de o parte, ar responsabiliza conducătorii acestor autorități în fața Parlamentului și, pe de altă parte, ar asigura angajarea și susținerea politică a Parlamentului în realizarea reformelor la nivelul acestor autorități. Modificarea modalității de desemnare și numire a directorului CNA, în viziunea autorilor, va contribui la responsabilizarea corpului de deputați în desemnarea unui sau mai mulți candidați la funcția de director, în cazul vacanței funcției. De asemenea, aceasta va permite implicarea pleneră a CNA

¹ Parlamentul Republicii Moldova, Proiectul de lege pentru modificarea articolului 8 din Legea nr. 1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție,
<http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5563/language/ro-RO/Default.aspx>

în realizarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2021-2024 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia, precum și exercitarea atribuțiilor în domeniul combaterii corupției.

Argumentele autorilor nu sunt convingătoare. Într-adevăr, în special Parlamentul nu a reușit să fie foarte eficient în organizarea și desfășurarea concursurilor. Însă, eșecul este determinat de faptul că nu sunt asigurate condiții minime în acest sens. Concursurile sunt organizate de către comisiile parlamentare permanente în baza unor regulamente dezvoltate de către comisii pentru fiecare concurs în parte.

O prima condiție ar fi - elaborarea și adoptarea unui act legislativ unic care ar prevedea modul de organizare și desfășurarea a concursului pentru ocuparea funcțiilor de demnitate publică. Un astfel de document ar uniformiza și eficientiza practicile, oferind mai multă previzibilitate și siguranță normelor care reglementează procesul.

De altfel, un proiect în acest sens a fost pe rolul Parlamentului, însă a rămas nedezbătut, fiind ulterior retras. Ne referim la Proiectul legii privind procedura de selectare prin concurs public a conducătorilor și membrilor instituțiilor aflate sub control parlamentar sau a căror numire se face de către Parlament.²

Prevederi în acest sens se conțin și în Proiectul Codului regulilor și procedurilor parlamentare.³ Astfel, potrivit art. 218 din proiectul citat mai sus, selectarea candidaților pentru funcții publice se face prin concurs public în baza următoarelor principii:

- competiția deschisă, prin asigurarea accesului liber de participare la concurs a persoanelor care îndeplinesc condițiile stabilite și depun dosarul;
- alegerea după merit, prin selectarea persoanei în baza criteriilor ce asigură garanțiile legate de profesionalism și integritatea ei;
- asigurarea transparenței, prin punerea la dispoziția tuturor celor interesați a informațiilor referitoare la concurs;
- tratamentul egal și nediscriminatoriu, astfel încât orice candidat să aibă șanse egale.

În virtutea art. 219 alin. (1) din Proiectul Codului regulilor și procedurilor parlamentare, modul de organizare și desfășurarea a concursului de selectare a candidaților la funcții publice urmează să fie stabilit de Biroul permanent al Parlamentului, proiectul citat instituind niște începuturi de proceduri și conținând norme referitoare la:

- etapele concursului;
- modul de înaintare a propunerilor pentru numirea în funcții publice;
- exigențele înaintate raportului comisiei parlamentare de profil pe marginea propunerilor pentru numire în funcție publică;
- examinarea de către Parlament a propunerilor de numire în funcții publice;
- examinarea chestiunilor pentru depunerea jurământului în fața Parlamentului;
- termenii pentru suplinirea funcției vacante.

Cu regret, după dezbateri în prima lectură la 22 noiembrie 2018, Proiectul Codului regulilor și procedurilor parlamentare a fost abandonat.

² Parlamentul Republicii Moldova, Proiectul legii privind procedura de selectare prin concurs public a conducătorilor și membrilor instituțiilor aflate sub control parlamentar sau a căror numire se face de către Parlament, <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3327/language/ro-RO/Default.aspx>

³ Parlamentul Republicii Moldova, Proiectului Codului regulilor și procedurilor parlamentare, <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/4433/language/ro-RO/Default.aspx>

O cea de-a doua condiție – ar fi respectarea de către Parlament a reglementărilor. Or, tocmai Parlamentul demonstrează practici de nerespectare a propriilor reglementări în organizarea și desfășurarea concursurilor – fapt recunoscut și de către autorii proiectului, care, însă, în final, aleg să desființeze proba concursului în loc să depună diligență pentru a o desfășura potrivit.

De fapt, prin desființarea concursului pentru suplinirea funcției de director al CNA, procedurile vor degrada, numirea fiind lăsată la discreția majorității parlamentare, fapt ce va politiza procesul - nicio candidatură, decât una loială politic, nu are vreo șansă în acest caz.

Numirea conducătorilor în baza concursului este o precondiție a independenței individuale, dar și instituționale a autorităților anticorupție.

Proiectul este contrar standardelor internaționale în domeniu

Proiectul este contrar spiritului și prevederilor standardelor internaționale anticorupție. Astfel, în sensul art. 7 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, fiecare stat parte se străduiește, dacă este cazul și conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, să adopte, să mențină și să consolideze sisteme de recrutare, de angajare, de încurajare a fidelității, de promovare și de pensionare a funcționarilor și, dacă este cazul, a altor agenți publici nenumiți, care:

- se bazează pe principiile de eficiență și de transparență și pe criterii obiective, precum meritul, echitatea și aptitudinea;
- cuprind proceduri corespunzătoare pentru a selecționa și pentru a forma persoanele numite să ocupe posturi publice considerate ca fiind în mod special expuse la corupție și, dacă este cazul, pentru a asigura o rotație pe aceste posturi.

Mai mult, în contextul art. 36 din actul citat, fiecare stat parte face astfel încât, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, să existe unul sau mai multe organisme ori persoane specializate în lupta împotriva corupției prin investigații și reprimare. Acest organism sau aceste organisme ori aceste persoane își vor acorda independența necesară, conform principiilor fundamentale ale sistemului juridic al statului parte, pentru a putea exercita eficient funcțiile lor la adăpost de orice influență necuvenită.

Proiectul este contrar jurisprudenței Curții Constituționale

Curtea Constituțională, în jurisprudența sa,⁴ a statuat că persoanele oficiale pot fi divizate în două categorii:

- persoane oficiale exponente ale unui interes politic deosebit;
- persoane oficiale exponente ale unui interes public deosebit.

În prima categorie se includ persoanele ce dețin funcții politice în cadrul instituțiilor politice, care sunt eminentamente persoane politice care, în exercitarea atribuțiilor, trebuie să manifeste loialitate și consecvență pentru realizarea scopurilor politice, cum ar fi prim-ministrul și ministrul, care trebuie să dea dovadă de consecvență, loialitate și atașament politic față de programul de guvernare, pentru îndeplinirea căruia au fost investiți în funcțiile respective.

⁴ Hotărârea nr. 22/2016 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din Anexa la Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000 (accesul la justiție al șefului și adjunctului oficiului teritorial al Cancelariei de Stat) (Sesizarea nr. 69g/2015), Hotărârea Curții Constituționale nr. 29/2010 pentru controlul constituționalității Legii nr. 95 din 21 mai 2010 „Pentru modificarea și completarea unor acte legislative”, Hotărârea Curții Constituționale nr. 10/2010 pentru revizuirea Hotărârii Curții Constituționale nr. 16 din 28.05.1998 „Cu privire la interpretarea art. 20 din Constituția Republicii Moldova” în redacția Hotărârii nr. 39 din 09.07.2001

În ceea ce privește cea de-a doua categorie, persoanele incluse în aceasta necesită un anumit grad de independență. Atribuțiile de funcție ale acestor persoane nu comportă angajare directă în activitatea politică a statului, ele se conduc numai de lege, procedura instituirii și destituirii lor din funcție este expres prevăzută în legile speciale.

Conducătorii autorităților anticorupție fac parte din cea de-a doua categorie. Astfel, în opinia noastră, în scopul asigurării independenței lor, aceste persoane ar trebui să fie numite în baza concursurilor. Aceasta le-ar încuraja să-și îndeplinească cu bună-credință funcțiile și să-și exercite cu demnitate mandatele.

Proiectul este contrar cadrului național de politici publice

Proiectul este contrar Concepției cu privire la politica de personal în serviciul public, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 1227/2002. Potrivit acesteia, în serviciul public se introduce sistemul de recrutare și selectare, care va asigura ocuparea postului de muncă, funcției publice vacante numai prin concurs. Excepție pot face:

- persoanele numite de conducătorii Aparatului Parlamentului, Aparatului Președintelui Republicii Moldova, Aparatului Guvernului, ministerelor și ai altor autorități publice centrale în funcțiile de consilieri, ajutori, funcționari în serviciile de presă și secretari, care sunt angajate și eliberate din funcție o dată cu numirea, demisionarea, eliberarea conducătorului;
- persoanele angajate pentru îndeplinirea unor lucrări speciale pe un termen limitat de până la 12 luni;
- persoanele a căror activitate este reglementată prin acte legislative speciale privind statutul lor juridic.

Potrivit documentului de politici publice, pentru ca sistemul de recrutare și selectare să fie acceptat de societate și să fie eficient, el trebuie să se bazeze pe următoarele principii:

- publicitate - sistemul trebuie să asigure informarea cât mai largă a cetățenilor pe întreg teritoriul țării pentru ca posturile de muncă, funcțiile anunțate vacante să fie completate cu persoane competente, pentru ca orice cetățean să își poată realiza dreptul la ocuparea funcției publice;
- obiectivitate - sistemul trebuie să ofere oportunități egale tuturor candidaților, să asigure selecția fără prejudecăți, să prevină orice intervenții politice și influență din partea VIP, să garanteze că nu va fi admisă discriminarea pe motive de sex, vârstă, naționalitate, apartenență sau neapartență la unul din partide etc.;
- alegere după merit - sistemul trebuie să asigure selectarea celor mai calificate, celor mai capabile și mai competente persoane;
- transparență - sistemul trebuie să asigure transparența procedurilor de selectare. Persoanele care nu vor fi selectate vor avea dreptul la obținerea explicațiilor de rigoare și la contestarea deciziei luate asupra lor.

Proiectul este contrar exigențelor tehnicii legislative

În condițiile art. 3 alin. (1) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative (Legea nr. 100/2017), la elaborarea unui act normativ trebuie să se respecte următoarele principii:

- constituționalitate;
- respectarea drepturilor și libertăților fundamentale;
- legalitatea și echilibrul între reglementările concurente;
- oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice;
- asigurarea transparenței, publicității și accesibilității;

- respectarea ierarhiei actelor normative.

Politicizarea procedurilor de numire în funcție a directorului CNA face îndoielnică prevederea statuată prin art. 1 alineatele (3) și (4) din Legea nr. 1104/2002, prin care se declară că CNA este un organ apolitic, care nu acordă asistență și nu sprijină niciun partid politic, este independent în activitatea sa și se supune doar legii, dispunând de independență organizațională, funcțională și operațională în condițiile stabilite de lege.

Aceste prevederi sunt în disonanță cu înțelegerea extensivă a autorilor proiectului a funcției de control parlamentar. Or, în temeiul art. 66 lit. f) din Constituția Republicii Moldova, Parlamentul exercită controlul parlamentar, sub formele și în limitele prevăzute de Constituție, asupra puterii executive. În esență, CNA nu face parte din puterea executivă și ar trebui să se bucure, efectiv și plenar, de independență. De altfel, proiectul nu va asigura implicarea plenară a CNA în realizarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2021-2024 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia. În primul rând, pentru că documentele de politici publice la care se face referire nu sunt executorii, nefiind promulgate de Președintele Republicii Moldova și fiind restituite pentru reexaminare Parlamentului.⁵ În al doilea rând, buna parte a actorilor din sectorul justiției se bucură de statute speciale, urmărirea penală în cazul acestora fiind exercitată de Procuratură. Amintim că directorul CNA, întru respectarea Legii nr. 333/2016 privind statutul ofițerului de urmărire penală, nu este și nu poate fi ofițer de urmărire penală, dar nici conducător al organului de urmărire penală.

Este de remarcat că, în condițiile art. 8 alin. (10) din Legea nr. 1104/2002, în exercitarea atribuțiilor sale, directorul este asistat de doi adjuncți, numiți în funcție de Parlament la propunerea directorului pe perioada mandatului directorului. Selectarea candidaților la funcția de director adjunct se face în bază de concurs organizat de către director, în procesul de evaluare fiind atrași reprezentanți ai societății civile sau ai mediului academic. Pentru a fi selectat, candidatul trebuie să întrunească criteriile aplicabile funcției de director. Astfel, condițiile pentru suplینirea unei funcții inferioare (director adjunct) vor fi mai dure decât pentru suplینirea unei funcții superioare (director).

În final, proiectul contravine prevederilor art. 56 alineatele (1) și (3) din Legea nr. 100/2017. Se propune intrarea în vigoare a proiectului la data publicării, deși potrivit regulii generale - actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Intrarea în vigoare a actelor normative poate fi stabilită pentru o altă dată doar în cazurile expres prevăzute de lege, proiectul neîncadrându-se în aceste situații, și anume:

- dacă se urmărește protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului;
- dacă se urmărește realizarea angajamentelor internaționale ale Republicii Moldova;
- dacă se urmărește conformarea cadrului normativ hotărârilor Curții Constituționale;
- dacă se urmărește eliminarea unor lacune din legislație sau contradicții între actele normative;
- dacă există alte circumstanțe obiective.

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

⁵ A se vedea suplimentar: Transparency International – Moldova, Observator de politici publice, Reforma justiției: un pas înainte, doi înapoi, nr. 29, mai 2021, http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2021/05/TI_Moldova_Observator_29.pdf