



Institutul de
Politici Publice

VERIFICAREA TITULARILOR ȘI A CANDIDAȚILOR LA FUNCȚII PUBLICE

POLICY PAPER



MARIANA KALUGHIN
ANTON KALUGHIN

CHIȘINĂU 2020



Institutul de
Politici Publice

VERIFICAREA TITULARILOR ȘI A CANDIDAȚILOR LA FUNCȚII PUBLICE

POLICY PAPER

MARIANA KALUGHIN
ANTON KALUGHIN

Studiul este realizat în cadrul proiectului "Consolidarea supravegherii democratice a sectorului de securitate în Republica Moldova", implementat cu susținerea financiară a Centrului pentru Guvernarea Sectorului de Securitate – DCAF din Geneva, Elveția. Conținutul acestui studiu aparține autorilor și nu reflectă în mod neapărat viziunile și poziția donatorului.

Continut

Context	2
Cadrul normativ.....	2
Cadrul instituțional.....	10
Punerea în aplicare a legii	11
Controlul parlamentar asupra executării legii	12
Concluzii și recomandări	14

Context

Institutul de Politici Publice (IPP) este o organizație neguvernamentală, misiunea căreia constă în a contribui la instituirea în Republica Moldova a unei societăți deschise, participatorii, pluraliste, bazate pe valorile democratice, prin efectuarea, sprijinirea și sponsorizarea cercetărilor și analizelor independente ale politicilor publice în domeniile prioritare ale existenței comunității și funcționării societății.

Pe parcursul anului 2020, IPP implementează proiectul „Enhancing democratic oversight of the Security Sector in Moldova”, finanțat de DCAF Elveția, care are ca scop relansarea și îmbunătățirea controlului democratic asupra sectorului de securitate din Republica Moldova, inclusiv prin monitorizarea activității Comisiei parlamentare securitate națională, apărare și ordine publică. Evident, unul din aspectele monitorizate în special constituie modul în care este exercitat controlul parlamentar în domeniu.

Pornind de la acest context, prezenta lucrare constituie produsul procesului de evaluare a nivelului de aplicare a instrumentului verificării titularilor și a candidaților la funcții publice, fiind abordate aspectele ce țin de:

- Cadrul normativ;
- Cadrul instituțional;
- Punerea în aplicare a legii;
- Controlul parlamentar asupra executării legii.

Cadrul normativ

Verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice este un instrument aferent procesului de recrutare și evaluare a personalului. Acesta este în spiritul standardelor internaționale anticorupție, care veghează asupra asigurării integrității serviciului public.

Astfel, în virtutea art. 7 alin. (1) literele a) și b) din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției¹, 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 criteriile 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.

Evident, prevederile sunt generale, lăsând la discreția statelor să decidă asupra instrumentelor pe care le pun în aplicare în acest scop.

Verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice, în sensul art. 25 alin. (5) lit. a) din Legea integrității, nr. 82/2017², constituie unul din instrumentele de control al integrității în sectorul public.

¹ Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

² Legea integrității, nr. 82/2017, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 229-243, art. 360.

Principiile, scopurile, procedura, formele și metodele de verificare a informațiilor referitoare la cetățenii Republicii Moldova care dețin funcții publice sau care candidează la ele sunt stabilite prin Legea nr. 271/2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice³ (Legea nr. 271/2008).

Potrivit legii, verificarea trebuie să fie guvernată de principiile:

- legalității;
- respectării drepturilor și a libertăților fundamentale ale omului;
- tratamentului nepărtinitor, echitabil și nediscriminatoriu al titularilor și al candidaților la funcții publice.

Verificarea se efectuează în scopul:

- prevenirii și combaterii corupției în autoritățile publice;
- prevenirii ocupării funcțiilor publice de către persoane care prezintă o amenințare pentru interesele securității naționale;
- determinării gradului de îndeplinire de către titulari și candidați a cerințelor de încadrare și a gradului de respectare a restricțiilor stabilite de lege;
- prevenirii, identificării și excluderii factorilor de risc;
- stabilirii autenticității informațiilor comunicate de titularii și de candidații la funcții publice în documentele depuse pentru ocuparea lor;
- realizării măsurilor prevăzute de lege, orientate spre excluderea faptelor ce pot constitui o amenințare a intereselor securității naționale.

În sensul legii, constituie factori de risc:

- activități contrare intereselor funcției publice, inclusiv cele care au determinat rezultatul negativ al testului de integritate profesională sau situații care provoacă conflict de interese;
- tolerarea actelor de trădare de patrie, spionaj, terorism, de diversiune, a chemărilor la răsturnarea sau la schimbarea prin violență a orânduirii constituționale sau la încălcarea prin violență a integrității teritoriale a Republicii Moldova, propaganda directă sau indirectă a războiului și altor activități extremiste;
- exercitarea activităților, prin care se realizează funcția publică, în detrimentul Republicii Moldova, autorităților publice, societății, al drepturilor și libertăților fundamentale ale omului;
- dezvăluirea, contrar prevederilor legale, a unei informații ce constituie un secret ocrotit sau neglijarea cerințelor față de protecția unei astfel de informații.

Sunt supuși verificării titularii și candidații la:

- funcțiile de demnitate publică ce se ocupă prin mandat obținut direct, în urma alegerilor, cu excepția alegerilor parlamentare sau locale, sau indirect, prin numire, specificate în Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică⁴, cu excepția candidaților la funcția de judecător și a judecătorilor în funcție;
- funcțiile publice de conducere de nivel superior și la funcțiile publice de conducere;
- funcțiile ocupate de militarii prin contract sau de alte persoane cu statut special în autoritățile publice în care este prevăzut serviciul militar sau special,

³ Legea nr. 271/2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 41-44, art. 118.

⁴ Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr. 194-196, art. 637.

- corespunzătoare categoriilor înalților funcționari public și funcționarilor publici de conducere;
- funcțiile ocupate de persoanele delegate de misiune diplomatică sau consulară în calitate de șef al acesteia, precum și de persoanele selectate pentru a fi delegate în misiune diplomatică sau consulară care anterior nu au deținut funcție publică;
 - funcțiile ocupate de inspectorii de integritate, conform prevederilor Legii nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate⁵.

Verificarea se efectuează de către Serviciul de Informații și Securitate (SIS) care, urmare a verificării, întocmește un aviz consultativ cu privire la:

- gradul de îndeplinire de către titular, candidat la funcția publică a cerințelor de încadrare și de respectare a restricțiilor stabilite de lege;
- factorii de risc identificați sau lipsa acestora;
- autenticitatea informațiilor comunicate de titular, candidat la funcția publică în documentele depuse pentru ocuparea funcției publice.

În baza avizului, autoritatea publică responsabilă de numire în funcție, decide asupra compatibilității/incompatibilității persoanei vizate cu interesele funcției publice. În cazul unei decizii de incompatibilitate, candidatul nu poate ocupa funcția respectivă, iar titularul urmează să fie eliberat din funcție.

Legea nr. 271/2008 cuprinde prevederi speciale referitoare la:

- procedura și metodele verificării;
- prezentarea rezultatelor verificării – decizia privind compatibilitatea/incompatibilitatea cu interesele funcției publice;
- păstrarea materialelor verificării și altor documente.

Din momentul adoptării, Legea nr. 271/2008 a fost modificată și completată, însă neesențial, de trei ori prin:

- Legea nr. 102/2016⁶;
- Legea nr. 66/2018⁷;
- Legea nr. 137/2018⁸.

Evident, prevederile legale necesită de mai mult timp o revizuire, fiind acumulate suficiente experiențe în aplicare, dar și mai multe prevederi legale din legi conexe fiind reconsiderate. Deficiențele cadrului legal privind verificarea sunt remarcate constant atât de către organul de verificare⁹, cât și de către asociațiile obștești¹⁰, fiind, însă, ignorate

⁵ Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 245-246, art. 511.

⁶ Legea nr. 102/2016 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 256-264, art. 547.

⁷ Legea nr. 66/2018 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 181, art. 327.

⁸ Legea nr. 137/2018 pentru modificarea unor acte legislative, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 398-399, art. 618.

⁹ SIS a nuanțat aspectele problematice în nota informativă asupra unui proiect de lege elaborat tocmai în vederea îmbunătățirii cadrului legal în domeniu - Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, nota informativă, sinteza propunerilor și obiecțiilor sunt disponibile la <https://sis.md/ro/transparenta/transparenta-decizionala>

¹⁰ Raport de evaluare a nivelului implementării instrumentarului anticorupție în sistemul judecătoresc, CAPC, Chișinău, 2017, http://capc.md/files/RAPORT%20DE%20EVALUARE_FINAL_2.05.2017_versiune%20finala.pdf; Raport: Monitorizarea modului de ocupare/încetare a funcțiilor publice în anul 2016, Promo-Lex, Chișinău, 2017, https://promolex.md/wp-content/uploads/2017/12/Raport-Promo-LEX_Monitorizarea-modului-de-ocupare_încetare-a-functiilor-publice-in-2016.pdf; Raport: Monitorizarea modului de ocupare/încetare a funcțiilor publice în anul

de către Legislativ. O sinteză a obiecțiilor și recomandărilor se conține în tabelul ce urmează.

Prevederile Legii nr. 271/2008	Obiecții și recomandări
Art. 4	
Verificarea se efectuează în scopul prevenirii, identificării și excluderii următorilor factori de risc: a) activități contrare intereselor funcției publice, inclusiv cele care au determinat rezultatul negativ al testului de integritate profesională sau situații care provoacă conflict de interese; b) tolerarea actelor de trădare de patrie, spionaj, terorism, de diversiune, a chemărilor la răsturnarea sau la schimbarea prin violență a orânduirii constituționale sau la încălcarea prin violență a integrității teritoriale a Republicii Moldova, propaganda directă sau indirectă a războiului și altor activități extremiste; c) exercitarea activităților, prin care se realizează funcția publică, în detrimentul Republicii Moldova, autorităților publice, societății, al drepturilor și libertăților fundamentale ale omului; d) dezvăluirea, contrar prevederilor legale, a unei informații ce constituie un secret ocrotit prin lege sau neglijarea cerințelor față de protecția unei astfel de informații.	Pornind de la importanța rezultatelor verificării pentru cariera persoanei vizate, acestea putând să aducă atingere unor drepturi fundamentale, factorii de risc ar trebui să fie concretizați în cea mai mare măsură posibilă.
Art. 5 lit. a)	
Sunt supuși verificării titularii și candidații: a) la funcțiile de demnitate publică ce se ocupă prin mandat obținut direct, în urma alegerilor, cu excepția alegerilor parlamentare sau locale, sau indirect, prin numire, specificate în Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, cu excepția candidaților la funcția de judecător și a judecătorului în funcție;...	Pornind de la recente modificări ale legislației electorale, după cuvintele „alegerile parlamentare” de completat cu cuvintele „alegerile pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova”, astfel urmând a fi excluși de sub incidența legii candidații la funcția de Președinte al Republicii Moldova.
Art. 5 lit. c)	
Sunt supuși verificării titularii și candidații: ... c) la funcțiile ocupate de militarii prin contract sau de alte persoane cu statut special în autoritățile publice în care este	De adus în corespundere terminologică cu Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului

2017, Promo-Lex, Chișinău, 2018, <https://promolex.md/wp-content/uploads/2018/06/Monitorizarea-modului-de-ocupare-incetare-a-functiei-publice-2017-1.pdf>; Raport: Monitorizarea modului de ocupare/încetare a funcțiilor publice în anul 2018, Promo-Lex, Chișinău, 2019, https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/05/Raport_Func%C8%9Bii-Publice_Promo-LEX.pdf; Raport: Monitorizarea modului de ocupare/încetare a funcțiilor publice în anul 2019, Promo-Lex, Chișinău, 2020, https://promolex.md/wp-content/uploads/2020/05/monitorizarea_ocuparea_incetarea_functii-publice_2020_RO.pdf

prevăzut serviciul militar sau special, corespunzătoare categoriilor înalților funcționari publici și funcționarilor publici de conducere; ...

public¹¹ – cuvintele „corespunzătoare categoriilor înalților funcționari publici și funcționarilor publici de conducere” de substituit cu cuvintele „corespunzătoare funcțiilor publice de conducere de nivel superior și funcțiilor publice de conducere”.

Art. 7

Autoritățile publice sunt obligate să informeze organul de verificare despre cazurile de încălcare de către titularii și candidații la funcțiile publice a condițiilor și restricțiilor stabilite de lege pentru ocuparea funcției publice, despre factorii de risc deveniți cunoscuți și despre alte împrejurări ce prezintă amenințare pentru interesele securității naționale.

Sunt necesare completări privind răspunderea conducătorilor autorităților publice în cazurile de neinformare a organului de verificare despre cazurile de încălcare de către titularii și candidații la funcțiile publice a condițiilor și restricțiilor stabilite de lege pentru ocuparea funcției publice, despre factorii de risc deveniți cunoscuți și despre alte împrejurări ce prezintă amenințare pentru interesele securității naționale.

Art. 8 alin. (1)

(1) Verificarea titularilor și a candidaților la funcțiile publice se inițiază de către autoritățile publice competente.

Sunt necesare completări privind răspunderea conducătorilor autorităților publice pentru neinițierea verificării, dar și pentru numirea în funcție a persoanelor neverificate.

Art. 8 alin. (3)

(3) Persoana care deține mai puțin de 5 ani de la verificarea anterioară funcția publică menționată la art.5 nu este supusă verificării.

Ar fi importantă verificarea titularilor la promovare în funcție chiar dacă nu s-au epuizat 5 ani de la verificarea anterioară.

Art. 15 alin. (3)

(3) Decizia privind incompatibilitatea cu interesele funcției publice, care include și motivele de incompatibilitate, se comunică în scris titularului, candidatului la funcția publică în termen de 5 zile lucrătoare din data emiterii. Accesul terților la informația privind motivele de incompatibilitate se admite numai cu consimțământul persoanei verificate.

Este necesară asigurarea accesului publicului la informațiile referitoare la factorii de risc identificați – obligarea SIS să publice anual, pe pagina sa web, a notelor analitice generalizate privind activitatea de verificare și care ar include factorii de risc identificați.

Art. 15 alin. (5)

Decizia privind incompatibilitatea titularului cu interesele funcției publice servește drept temei pentru eliberarea lui din funcție. Titularul, cu acordul său, poate fi transferat, după caz, la o funcție neprevăzută la art. 5.

Pentru a da siguranță normelor, este necesar de completat legile speciale care reglementează statutul funcțiilor prevăzute la art. 5 (de exemplu Legea nr. 199/2010 și Legea nr. 158/2008) cu prevederi exprese care ar întemeia eliberarea/transferul titularului în privința

¹¹ Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 230-232, art. 840.

căruia s-a luat o decizie privind incompatibilitatea.

Art. 16 alin. (1)

(1) În cazul în care aflarea în funcția publică prezintă o amenințare pentru interesele securității naționale, titularul supus verificării poate fi suspendat din funcție la cererea organului de verificare.

Pentru a da siguranță normelor, este necesar de completat legile speciale care reglementează statutul funcțiilor prevăzute la art. 5 (de exemplu Legea nr. 199/2010 și Legea nr. 158/2008) cu prevederi care ar întemeia suspendarea din funcție a titularului, pe durata verificării, în cazul în care aflarea acestuia în funcție ar putea prezenta o amenințare pentru interesele securității naționale.

Art. 19 alineatele (2)-(4)

(2) Decizia privind compatibilitatea cu interesele funcției publice, precum și avizul organului de verificare se păstrează la autoritatea publică timp de 5 ani din data emiterii deciziei, în condiții care să asigure protejarea informațiilor împotriva accesului, distrugerii sau modificării. Decizia privind incompatibilitatea cu interesele funcției publice, precum și avizul respectiv al organului de verificare se păstrează în aceleași condiții timp de un an din data emiterii deciziei.

În contextul utilizării de către organul de verificare a rezultatelor verificărilor anterioare, este necesar de revizuit termenii de păstrare a materialelor verificării și altor documente.

(3) La expirarea termenelor prevăzute la alin. (2), documentele se distrug, întocmindu-se actul de rigoare.

(4) Copia de pe avizul organului de verificare și copia de pe decizia privind compatibilitatea/incompatibilitatea cu interesele funcției publice se păstrează la organul de verificare timp de 5 ani, după care se distrug. Alte materiale obținute în cadrul verificării se păstrează la organul de verificare timp de un an, dacă un alt termen nu este stabilit prin acte normative pentru categoria respectivă de informații, după care se distrug în modul stabilit.

Este de remarcat că anumite prevederi ale Legii nr. 271/2008 au fost supuse și controlului constituționalității. Ne referim la normele din art. 5 lit. a) și 15 alineatele (2), (4) și (5), declarate, prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 32/2017¹², neconstituționale în partea ce se referă la verificarea candidaților la funcția de judecător și a judecătorilor în exercițiu.

¹² Hotărârea Curții Constituționale nr. 32/2017 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din Legea nr. 271-XVI din 18 decembrie 2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice (verificarea judecătorilor de către Serviciul de Informații și Securitate) (sesizarea nr. 115g/2017), Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 40-47, art. 14.

Prin art. 5 lit. a), se prevede obligativitatea supunerii verificării titularilor și candidaților la funcțiile de demnitate publică, la acel moment, inclusiv, la funcțiile de judecător.

Iar prin normele contestate din art. 15 se prevede că:

- titularul, candidatul la funcția publică se consideră compatibil cu interesele funcției publice dacă îndeplinesc cerințele și restricțiile stabilite de lege pentru funcția publică și dacă nu au fost descoperiți factori de risc;
- în cazul unei decizii de incompatibilitate cu interesele funcției publice, candidatul nu poate ocupa funcția publică respectivă;
- decizia privind incompatibilitatea titularului cu interesele funcției publice servește drept temei pentru eliberarea lui din funcție - titularul, cu acordul său, poate fi transferat, după caz, la o funcție neprevăzută la art. 5.

- *Hotărârea Curții Constituționale nr. 32/2017 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din Legea nr. 271-XVI din 18 decembrie 2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice (verificarea judecătorilor de către Serviciul de Informații și Securitate) (sesizarea nr. 115g/2017)* – În speță, cu titlu de principiu, s-a statuat că verificarea gradului de îndeplinire de către titular sau candidat la funcția publică a cerințelor de încadrare, a autenticității informațiilor comunicate în documentele depuse pentru ocuparea funcției publice sau a eventualelor riscuri pentru securitatea națională poate fi aplicată tuturor categoriilor profesionale de agenți publici. Aceasta însă trebuie efectuată prin luarea în considerare a garanțiilor respectării vieții private și dreptului la un proces echitabil, precum și a celor alte statului de drept și separației puterilor în stat. S-a constatat că prevederile contestate permit intervenția discreționară și necontrolată a SIS, unui organ din afara puterii judecătorești, în activitatea justiției. Mai mult, SIS, al cărui director este numit și demis de Parlament, este un organ aflat sub controlul altei puteri și, prin urmare, nu poate satisface cerințele privitoare la independența sa. S-a atras atenția asupra competenței nelimitate a SIS de a colecta date privind titularul sau candidatul la funcția publică, oricare ar fi natura acestora, atât din mediul public, cât și din cel privat, deși entitatea nu îndeplinește condițiile cu privire la garanțiile necesare respectării drepturilor fundamentale referitoare la viața intimă, familială și privată și la secretul corespondenței, în special condiția referitoare la un organism civil supus controlului democratic. Evaluarea îndeplinirii cerințelor de încadrare și a respectării restricțiilor stabilite de lege de către angajați sau candidați ține de competența entităților publice unde aceștia activează sau urmează să fie angajați, fiind o atribuție improprie SIS. S-a reținut că prevederile contestate sunt problematice și din punctul de vedere al caracterului său categoric, și anume cel al eliberării obligatorii din funcție ca urmare a identificării unui factor de risc. O atare situație suprimă rolul constituțional al Consiliului Superior al Magistraturii în calitatea sa de garant al independenței puterii judecătorești, transformându-l la unul iluzoriu și neefectiv. La fel, deși admite că factorii de risc enumerați în lege, în anumite cazuri, atrag o astfel de gravitate încât eliberarea unui agent public din funcție să fie proporțională/corespunzătoare, eliberarea din funcție pentru orice factor de risc identificat de SIS nu asigură respectarea principiului proporționalității dintre abaterile comise și sancțiunile aplicate. Totodată, s-a reținut că legea omite să reglementeze posibilitatea de a contesta separat în justiție avizul SIS. La fel, s-a mai reținut că la momentul efectuării controlului de constituționalitate, în legislația națională în domeniul evaluării calificărilor, a integrității și conflictelor de interese, erau deja în vigoare o serie de reglementări speciale cum ar fi Legea nr. 132/2016

Din păcate, argumentele Curții Constituționale nu sunt suficient de convingătoare.

- Într-adevăr, Legea nr. 271/2008 are deficiențe, însă acestea ar putea fi remediate prin intervenții legislative astfel încât legea să fie clară, previzibilă, sigură.
- Reproșul privind obligativitatea avizelor SIS este, cel puțin, confuz – or, au existat multiple cazuri de numire în funcțiile de judecători, dar și promovare, a persoanelor în privința cărora SIS identificase factori de risc.
- Independența SIS este la fel de discutabilă ca și independența Judiciarului – or, numirea în funcțiile de judecători, vicepreședinți și președinți Curții Supreme de Justiție, la fel, se realizează de către Parlament. De altfel, pornind de la modul de numire în funcții, ar putea fi contestată și independența Curții Constituționale, doi din cei șase membri fiind numiți, de asemenea, de către Parlament.
- Rămâne absolut neclară pretenția precum că simpla substituie a SIS cu un organ civil ar oferi garanțiile necesare respectării drepturilor fundamentale referitoare la viața intimă, familială și privată, dar și la secretul corespondenței.
- Actualmente, chiar dacă există un cadru legal privind controlul averii și intereselor personale în serviciul public, acesta este inaplicabil candidaților la funcții publice – de altfel, instrumentul este prea diferit pentru a fi în măsură să substituie verificarea titlurilor și a candidaților la funcții publice.
- Pornind de la faptul că, în esență, prin verificare, se contribuie la asigurarea integrității, acesta este de importanță majoră pentru sistemul judecătoresc. Or, integritatea este o condiție a Judiciarului, fiind statuată de Principiile de la Bangalore privind conduita judiciară¹⁴, fiind tratată ca valoare-cheie în mai multe documente internaționale aferente domeniului, cum ar fi Recomandarea nr. (94) 12 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului European „Privind independența, eficiența și rolul judecătorilor”¹⁵ sau Avizul nr. 3 (2002) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni „Asupra principiilor și regulilor privind conduita profesională a judecătorilor”¹⁶. Și în privința judecătorilor, dar și al candidaților la funcțiile de judecător, verificarea trecutului este justificată și oportună. Or, în virtutea pct. 3.2 din Carta europeană privind statutul judecătorilor¹⁷, statul poate stabili circumstanțele în care activitățile anterioare ale unui candidat, sau cele desfășurate de persoanele sale apropiate, pot servi drept impediment la numirea lor în funcție în baza unor dubii legitime și obiective pe care le pot genera aceste activități în privința imparțialității sau independenței acestor candidați. Pornind de la expunerea de motive, prevederile nu se referă la situația incompatibilităților absolute care ar împiedica la numirea în funcție de judecător pentru cauzele legate de activitățile anterioare ale unui candidat sau de cele exercitate de apropiații lor. Totuși, la numirea judecătorului la o anumită instanță trebuie să se țină cont de circumstanțele menționate mai sus atunci, când ele pot genera dubii legitime și obiective în privința imparțialității și independenței. Cu titlu de exemplu, un avocat

¹³ Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 245-246, art. 513.

¹⁴ Principiile de la Bangalore privind conduita judiciară,

https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/bangalore_principles/bangalore_principles_romanian.pdf

¹⁵ Recomandarea nr. (94) 12 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului European „Privind independența, eficiența și rolul judecătorilor”, Standarde ale Consiliului European pentru Justiție, Chișinău, 2010, p. 48-64.

¹⁶ Avizul nr. 3 (2002) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni „Asupra principiilor și regulilor privind conduita profesională a judecătorilor”, Standarde ale Consiliului European pentru Justiție, Chișinău, 2010, p. 146-200.

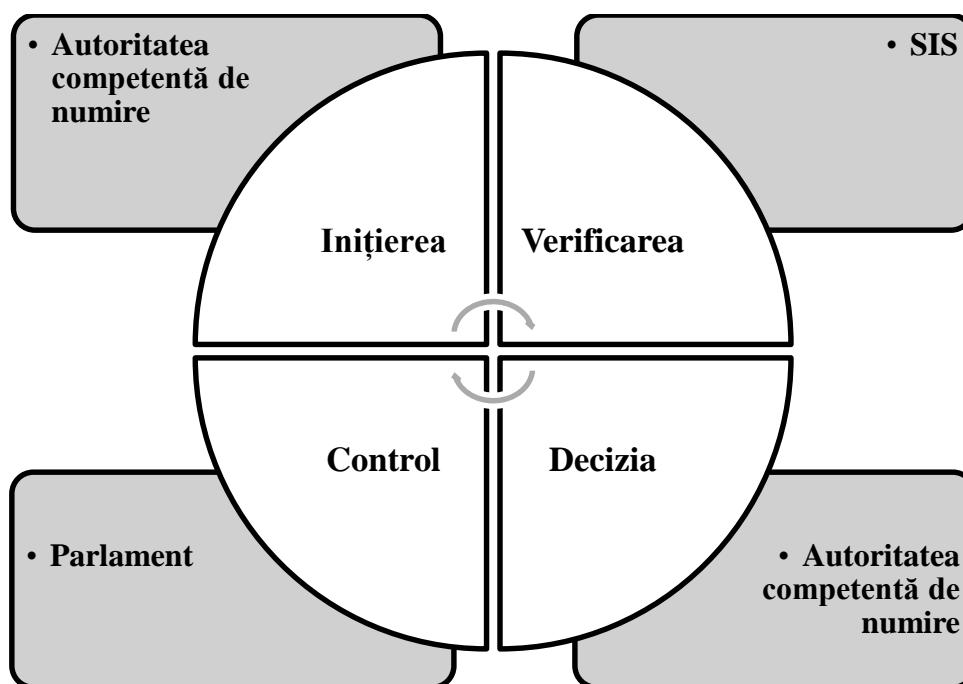
¹⁷ Carta europeană privind statutul judecătorilor, Standarde ale Consiliului European pentru Justiție, Chișinău, 2010, p. 8-24.

care și-a exercitat funcția înainte într-un oraș nu poate fi numit imediat judecător în același oraș și, de asemenea, este dificil de conceput ca o persoană să fie repartizată ca judecător la o instanță într-un oraș în care soțul sau părintele, de exemplu, este primar sau deputat. De aceea la repartizarea judecătorului la o anumită instanță, regulile statutare trebuie să ia în considerare situațiile de natură să genereze dubii obiective și legitime privind independența și imparțialitatea judecătorilor.

- De altfel, verificarea titularilor și a candidaților la funcțiile de judecător a fost unul din aspectele evaluate în anul 2016 de Grupul de State contra Corupției (GRECO) în ciclul al patrulea de evaluare¹⁸. GRECO s-a arătat profund preocupat de faptul că unii candidați, în privința cărora au fost identificați factori de risc, sunt numiți judecători. Având în vedere efectul nefast al unor astfel de practici dubioase, GRECO a recomandat Republicii Moldova să ia măsuri potrivite, ținând cont de independența justiției, care ar permite evitarea numirii sau promovării în funcțiile de judecător a persoanelor care prezintă riscuri de integritate.

Cadrul instituțional

În condițiile Legii nr. 271/2008, verificarea titularilor și candidaților la funcții publice parcurge următorul circuit:



Astfel, în proces, sunt implicate mai multe autorități, fiecare având competențe distincte:

Autoritatea competentă de numire	<ul style="list-style-type: none"> - Inițierea verificării; - Informarea persoanei vizate despre verificare, precum și despre drepturile și obligațiile ce îi revin în legătură cu verificarea;
----------------------------------	---

¹⁸ Raportul de evaluare a RM, adoptat de GRECO la cea de-a 72-a reuniune plenară, Strasbourg, 27 iunie – 01 iulie 2016, §§ 98, 101-102,

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c9b1a>

	<ul style="list-style-type: none"> - Expedierea organului de verificare a dosarului persoanei vizate (declarația de verificare, chestionar, fotografii, extras din actele normative care reglementează cerințele de încadrare și restricțiile stabilite pentru categoria vizată de persoane); - Recepționarea avizului consultativ privind rezultatele verificării; - Aducerea la cunoștința persoanei vizate a avizului consultativ; - Examinarea avizului consultativ; - După caz, audierea persoanei vizate; - Adoptarea deciziei privind compatibilitatea/incompatibilitatea persoanei vizate cu interesele funcției publice; - Comunicarea deciziei persoanei vizate; - Informarea organului de verificare despre decizia adoptată; - Informarea organului de verificare despre cazurile de încălcare de către titularii și candidații la funcțiile publice a condițiilor și restricțiilor stabilite de lege pentru ocuparea funcției publice, despre factorii de risc deveniți cunoscuți și despre alte împrejurări ce prezintă amenințare pentru interesele securității naționale; - Păstrarea și protecția deciziilor și avizelor consultative
SIS	<ul style="list-style-type: none"> - Efectuarea verificării prin metodele permise de lege, inclusiv prin colectarea informațiilor deținute de alte entități, furnizarea acestora fiind obligatorie; - Întocmirea avizului consultativ privind rezultatele verificării; - Expedierea avizului consultativ autorității competente de numire; - Păstrarea și protecția materialelor verificării, altor documente și informații.
Parlamentul	<ul style="list-style-type: none"> - Controlul asupra activității organului de verificare.

Punerea în aplicare a legii

Din păcate, pornind de la faptul că SIS nu furnizează informații sistematizate privind activitatea de verificare, datele referitoare la punerea în aplicare a legii sunt mai mult decât sporadice.

Unica încercare de a evalua eficiența legii a fost efectuată de către SIS, în anul 2016, în Nota informativă la un proiect de Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care se propune un șir de amendamente la Legea nr. 271/2008, dar și, în același context, la Codul contravențional al RM, nr. 218/2008.¹⁹

Potrivit SIS, deși a fost o lege mult așteptată, efectul scontat al acesteia a întârziat să apară, principalul motiv fiind, inclusiv, lipsa dorinței factorilor de decizie din cadrul autorităților puterii executive să se conformeze în totalitate exigențelor acesteia.

Deși Legea nr. 271/2008 vizează toate autoritățile publice, SIS recunoștea că, în anul 2016, au inițiat verificarea doar:

- Consiliul Superior al Magistraturi;

¹⁹ Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, nota informativă, sinteza propunerilor și obiecțiilor sunt disponibile la <https://sis.md/ro/transparenta/transparenta-decizionala>

- Procuratura Generală;
- Ministerul Apărării;
- Ministerul Mediului;
- Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene.

SIS a remarcat că, în procesul efectuării verificării, precum și în cadrul monitorizării deciziilor autorităților inițiatore în baza avizelor consultative ale SIS, au fost identificate și cazuri de promovări și confirmări în funcții a unor persoane compromise, însă afiliate și convenabile unor grupuri de interese.

La fel, au existat cazuri de reconfirmare și avansare în funcție a persoanelor cu o situație materială nejustificabilă, dar și cazuri în care autoritățile, deși dețineau informații ce atestau factori de risc în activitatea titularilor verificați, nu informau SIS în acest sens. Potrivit SIS, aceste circumstanțe ofereau temei de a presupune existența unor situații de protecționism din partea conducătorilor autorităților inițiatore de verificări în privința unor persoane verificate.

Este de notat că proiectul de lege, până la urmă, a rămas nepromovat de către SIS.

Așa cum a remarcat și SIS, dintre autoritățile care, de fiecare dată, inițiază verificarea face parte și Consiliul Superior al Magistraturii. Potrivit unui studiu în domeniu²⁰, din informațiile furnizate de către SIS, buna parte a verificărilor în privința judecătorilor sau în privința candidaților la funcțiile de judecător finalizează cu avize consultative pozitive. Ulterior, în buna parte a cazurilor, sunt adoptate decizii privind compatibilitatea cu interesele funcției publice.

Actualmente, situația pare să fie îmbunătățită grație prevederilor exprese din mai multe acte normative care reglementează procedurile de concurs prin care autoritățile care organizează și desfășoară concursurile pentru suplinirea funcțiilor publice vacante au fost obligate să inițieze procedura de verificare.²¹

Mai mult, ulterior unor modificări ale prevederilor Codului electoral, au devenit publice avizele în privința candidaților la funcțiile de membru al Comisiei Electorale Centrale.²²

Controlul parlamentar asupra executării legii

²⁰ Raport de evaluare a nivelului implementării instrumentarului anticorupție în sistemul judecătoresc, CAPC, Chișinău, 2017, http://capc.md/files/RAPORT%20DE%20EVALUARE_FINAL_2.05.2017_versiune%20finala.pdf

²¹ A se vedea compartimentele respective din: Raport: Monitorizarea modului de ocupare/încetare a funcțiilor publice în anul 2016, Promo-Lex, Chișinău, 2017, <https://promolex.md/wp-content/uploads/2017/12/Raport-Promo-LEX-Monitorizarea-modului-de-ocupare-încetare-a-functiilor-publice-in-2016.pdf>; Raport: Monitorizarea modului de ocupare/încetare a funcțiilor publice în anul 2017, Promo-Lex, Chișinău, 2018, <https://promolex.md/wp-content/uploads/2018/06/Monitorizarea-modului-de-ocupare-încetare-a-functiei-publice-2017-1.pdf>; Raport: Monitorizarea modului de ocupare/încetare a funcțiilor publice în anul 2018, Promo-Lex, Chișinău, 2019, https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/05/Raport_Func%C8%9Bii-Publice_Promo-LEX.pdf; Raport: Monitorizarea modului de ocupare/încetare a funcțiilor publice în anul 2019, Promo-Lex, Chișinău, 2020, https://promolex.md/wp-content/uploads/2020/05/monitorizarea_ocuparea_încetarea_functii-publice_2020_RO.pdf

²² Avizele consultative ale SIS asupra candidaților la funcția de membru al CEC, <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=8v3fIUG9EZO%3d&tabid=232&language=ro-RO>, <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=WNbz1jCrSw%3d&tabid=232&language=ro-RO>

În conformitate cu art. 17 alin.(2) din Legea nr. 271/2008, controlul asupra activității organului de verificare este exercitat de către Parlament în modul stabilit de Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996²³, și de Legea privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova, nr. 753/1999²⁴.

Regulamentul Parlamentului conține mai multe prevederi relevante. În primul rând, ne referim la cele cuprinse în art. 111 – Efectuarea controalelor și prezentarea rapoartelor privind executarea legilor. Potrivit normelor citate, controlul asupra executării legii de către organele și persoanele competente, precum și determinarea eficienței acțiunii legii revin comisiei permanente de profil asistate de Direcția juridică a Secretariatului Parlamentului, altor comisii, create în acest scop de Parlament. În urma controlului efectuat, comisia parlamentară poate prezenta recomandări Guvernului și/sau altor autorități publice și, după caz, poate prezenta Parlamentului rapoarte privind executarea legilor după șase luni de la intrarea în vigoare a legii respective.

În al doilea rând, sunt relevante și prevederile art. 128 - Rapoartele anuale ale autorităților publice. Potrivit normelor citate, autoritățile obligate să prezinte rapoarte anuale în plenum Parlamentului trebuie să le prezinte în termenele prevăzute de legislația în vigoare. Biroul permanent trebuie să includă în proiectul ordinii de zi audierea rapoartelor respective în cel mult 30 de zile de la data prezentării. Pe marginea rapoartelor prezentate, Parlamentul poate decide adoptarea unei hotărâri.

În al treilea rând, sunt importante prevederile art. 27, care concretizează atribuțiile comisiilor permanente, dar și prevederile art. 28, care se referă la subcomisia pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității SIS. Astfel, în virtutea art. 28 din Regulamentul Parlamentului, în cadrul Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică trebuie să activeze o subcomisie pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității SIS. În calitate de președinte al subcomisiei ar urma să se aleagă un reprezentant al opoziției parlamentare. Subcomisia trebuie:

- să supravegheze respectarea de către SIS a legalității, a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și a ordinii democratice din stat;
- să asigure neadmiterea angajării politice a SIS;
- să verifice respectarea de către SIS a prevederilor Constituției și a legilor care reglementează activitatea SIS;
- să examineze cazurile de violare a Constituției, a legilor, a drepturilor și libertăților constituționale ale cetățenilor.

Și Legea privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova conține prevederi relevante. Astfel, în temeiul articolelor 1 alin. (2), 9 lit. a), și 20 din legea citată, SIS este obligat să prezinte rapoarte privind desfășurarea activității sale Parlamentului în ședință plenară - anual, până la data de 1 iunie, și în caz de necesitate la cerere.

Din păcate, informațiile publice furnizate de către Parlament nu ne conving că aceste instrumente sunt puse în aplicare.

Astfel, pagina web a Parlamentului nu oferă nici informații referitoare la subcomisie (componenta nominală a acesteia), nici informații care ar dovedi activitatea acesteia, deși

²³ Legea nr. 797/1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1996, nr.81-82, art. 765.

²⁴ Legea privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova, nr. 753/1999, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr. 156, art. 764.

Înființarea subcomisiei se regăsește în ordinea de zi a ședinței Comisiei din 26 iunie 2019²⁵.

Pagina web a SIS nu conține rapoarte de activitate. Din informațiile disponibile, raportul anual de activitate al SIS nu a fost audiat, deși era programat pentru februarie 2020, potrivit Planului de control parlamentar al Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică pentru anul 2020²⁶.

Concluzii și recomandări

Verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice reprezintă un instrument corespunzător standardelor internaționale anticorupție, fiind util în recrutarea personalului în serviciul public.

Deși există un cadru legal național aferent, acesta nu este de o calitate care ar asigura punerea în aplicare plenară a procedurilor. Mai mult, odată cu evoluțiile legislației conexe, legea în domeniu nu a fost reexaminată și readaptată la realități.

Chiar dacă a fost pus în aplicare, nivelul de implementare este încă unul nepotrivit.

Din păcate, Parlamentul, în special – Comisia parlamentară securitate națională, apărare și ordine publică, nu exercită, efectiv și eficient, controlul parlamentar asupra executării legii.

Având în vedere cele constatate, sunt de recomandat:

- 1) îmbunătățirea Legii nr. 271/2008 (a se vedea propunerile expuse mai sus), în special asigurarea responsabilizării autorităților implementatoare prin prevederea unor sancțiuni pentru: neinformarea organului de verificare despre cazurile de încălcare de către titularii și candidații la funcțiile publice a condițiilor și restricțiilor stabilite de lege pentru ocuparea funcției publice, despre factorii de risc deveniți cunoscuți și despre alte împrejurări ce prezintă amenințare pentru interesele securității naționale; neinițierea verificării titularilor/candidaților la funcții; numirea/promovarea în funcții a unor persoane neverificate;
- 2) pornind de la lipsa unor informații generalizate privind aplicarea instrumentului, întârzierea cu care SIS a prezentat informațiile solicitate în cadrul procesului de monitorizare, dar și indisponibilitatea comunicată pentru mai multe date, digitalizarea de către SIS, în cadrul unui sistem analitic integrat, a informațiilor privind procesul de verificare a titularilor și a candidaților la funcții publice, inclusiv a informațiilor privind finalitatea verificării;
- 3) informațiile, generalizate și depersonalizate, privind procesul de verificare a titularilor și a candidaților la funcții constituie informații de interes public, fapt care ar trebui să încurajeze SIS să plaseze pe pagina sa web notele analitice anuale privind activitatea de verificare – în special, este importantă informarea publicului

²⁵ Ordinea de zi a ședinței Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică, 26 iunie 2018, <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=fQsIH%2br6lGU%3d&tabid=130&mid=507&language=ro-RO>

²⁶ Planului de control parlamentar al Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică pentru anul 2020, <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=xnDNfOsvpRI%3d&tabid=84&mid=486&language=ro-RO>

referitor la autoritățile care nu solicită inițierea verificărilor în privința personalului său, de rând cu informarea publicului referitor la cazurile de adoptare a deciziilor de compatibilitate în pofida celor constatate prin avizele consultative;

- 4) exercitarea, efectivă și eficientă, a controlului parlamentar asupra executării legii – audierea, în acest sens, a SIS și evaluarea ex-post de impact a Legii nr. 271/2008. Cel din urmă exercițiu ar trebui să fie un exercițiu complex, care ar aborda ambele instrumente pre-angajare (atât verificarea titularilor și candidaților, cât și testarea la detectorul comportamentului simulat (poligraf)²⁷), precum și ar trata eventuala suprapunere a procedurilor cu cele aplicabile în condițiile legislației privind accesul la secretul de stat²⁸.

²⁷ Instrumentul este reglementat în special prin Legea nr. 269/2008 privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf), Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 57-58, art. 161.

²⁸ Lege de bază în domeniu constituie Legea nr. 245/2008 cu privire la secretul de stat, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 45-46, art. 123.