

Obiecții și propuneri la proiectul Codului de conduită și etică profesională

Punct	Textul normelor	Obiecții și propuneri
Pct. 1	<p>Codul de conduită și etică profesională (în continuare - Cod) este un document care stabilește principiile și standardele de etică profesională obligatorii pentru toate categoriile de angajați din cadrul Autorității Naționale de Integritate (în continuare - ANI).</p> <p>Normele de conduită etică și profesională prevăzute în prezentul Cod sunt obligatorii pentru angajații ANI.</p>	<p>În general, proiectul urmează a fi redactat astfel încât să corespundă rigorilor tehnicii legislative, inclusiv în ceea ce privește limbajul, stilul și structura. Astfel, în condițiile art. 47 alin. (2) din Legea nr. 317/2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale (Legea nr. 317/2003), norma actului normativ trebuie exprimată laconic, evitându-se atât formulările generalizate, vagi, cât și cele excesiv detaliate.</p> <p>La fel, în conformitate cu art. 56 din Legea nr. 317/2003, principalul element de structură al părții dispozitive a actului normativ îl constituie punctul. Punctul trebuie să conțină un gând încheiat și să includă, de regulă, o singură reglementare normativă aplicabilă unei anumite situații. Câteva reglementări normative pot fi incluse într-un singur punct numai dacă este necesar pentru justa lor înțelegere și aplicare. Unirea într-un singur punct a unor reglementări normative disparate ori slab legate între ele nu se admite. Punctele se aranjează în succesiunea logică a ideilor. Pentru interpretare corectă și aplicare comodă, punctele se divid în subpuncte și în alineate. Subpunctele se numerotează cu cifre arabe și o paranteză și pot avea diviziuni numerotate cu litere latine și o paranteză.</p> <p>În special, în ceea ce privește caracterul obligatoriu al normelor, prevederile sunt repetitive.</p> <p>La fel, este necesar, în tot cuprinsul textului, de utilizat abrevierile, dacă acestea au fost explicate la prima folosință (art. 46 alin. (8) din Legea nr. 317/2003). În versiunea actuală, Codul operează cu abrevieri diferite (cu titlu de exemplu: ANI – la pct. 1; Autoritate – la pct. 2), dar și renunță de la abreviere (cu titlu de exemplu: se operează cu denumirea deplină a Autorității – la pct. 6).</p> <p>Pornind și de la noțiunile utilizate în art. 12 alin. (7) lit. h) și art. 23 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (Legea nr. 132/2016), propunem expunerea textului în următoarea redacție: ”Prezentul Cod stabilește normele de conduită și etică, obligatorii pentru angajații Autorității Naționale de Integritate (în continuare – Autoritate).”</p> <p>De asemenea, propunem completarea, în continuare, cu un punct cu următorul cuprins: ”În sensul prezentului Cod, prin angajați ai Autorității se înțelege președintele și vicepreședintele Autorității, inspecții de integritate, funcționari publici și personal contractual.” Respectiv, pct. 5 urmează a fi exclus.</p>

		La fel, în cazul în care se utilizează termenul ”angajat”, în expunerea textului, pentru exprimarea acestei noțiuni, ar trebui evitată utilizarea altor termene, cum ar fi cel de ”colaborator” (punctele 9, 13, 15). Or, în conformitate cu art. 46 alin. (6) din Legea nr. 317/2003, în limbajul normativ aceleași noțiuni se exprimă numai prin aceiași termeni.
Pct. 2	<p>Codul are drept scop:</p> <ul style="list-style-type: none"> - stabilirea regulilor esențiale de comportament și de etică al angajaților ANI, astfel încât aceștia să respecte valorile profesionale și morale, principiile și normele de conduită în procesul exercitării atribuțiilor ANI, precum și contribuirea la prevenirea cazurilor de corupție și crearea unui climat de încredere între cetățeni și ANI; - creșterea calității activității profesionale; - asigurarea unei administrări mai bune întru realizarea atribuțiilor Autorității; - contribuirea la prevenirea abaterilor disciplinare de către angajații Autorității; - sporirea credibilității Autorității atât în plan național, cât și în raport cu alte state și organizații internaționale. 	<p>În sensul art. 51 din Legea nr. 317/2003, scopul reglementărilor se cuprinde în preambul actului. Potrivit normelor citate, în cazul unor acte normative deosebit de importante, al necesității de a lămuri scopul și motivul emiterii, precum și direcțiile principale care trebuie să-și găsească oglindire în act, expunerea reglementărilor normative (partea dispozitivă) este precedată de partea introductivă, numită preambul. Preambulul precedă clauza de emiterie și nu poate cuprinde nici directive, nici reguli de interpretare. Preambulul nu are putere juridică și nu face parte din conținutul normativ al actului.</p> <p>În opinia noastră, în speță, nu este necesar de clarificat scopul actului (domeniul de reglementare), acesta fiind clar din pct. 1. Pentru acest motiv, propunem excluderea pct. 2. Evident, aceasta atrage necesitatea reformulării titlului capitolului, cuvintele ”Domeniul de reglementare” urmând a fi substituite prin cuvintele ”Dispoziții generale”.</p>
Pct. 3	Respectarea normelor cuprinse în prezentul Cod constituie un criteriu pentru evaluarea eficacității, calității și integrității profesionale ale aparatului Autorității.	Prevederile nu comportă un caracter normativ și nu țin de domeniul reglementat de Cod, motiv pentru care ar putea fi excluse.
Pct. 4	<p>Elaborarea Codului de conduită și etică are la bază următoarele acte normative:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Constituția Republicii Moldova; - Codul Muncii nr. 154-XV din 28.03.2003; - Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, nr. 132 din 17.06.2016; - Legea privind declararea averii și intereselor personale nr. 133 din 17.06.2017; - Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nr. 199 din 16.07.2010; - Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008; - Legea nr.25 din 22.02.2008 privind Codul de conduită a funcționarului public; - Legea integrității nr. 82 din 25.05.2017; - Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, 	<p>În primul rând, remarcăm inoportunitatea normelor. În opinia noastră, pornind de la prevederile art. 48 din Legea nr. 317/2003, referințele la alte acte este justificată în partea dispozitivă, dispoziții speciale, dacă prin aceasta se evită repetarea normelor, dar și se asigură o justă înțelegere și aplicare a acestora. Evident, temeiul legal (prevederile din actul normativ superior în baza căruia a fost emis actul) trebuie să se conțină în clauza de emiterie în condițiile art. 52 din Legea nr. 317/2003.</p> <p>În al doilea rând, remarcăm repetarea, în enumerarea actelor legislative, a Legii nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică.</p> <p>În al treilea rând, eventual, ar fi binevenită enumerarea cronologică a legilor, pornind de la data adoptării, în ordine crescătoare.</p>

	nr. 199 din 16.07.2010.	
Pct. 5	<p>Categoriile de angajați:</p> <p>a) demnitari: președintele și vicepreședintele Autorității, persoane cu funcții de demnitate publică;</p> <p>b) funcționari publici cu statut special: inspectori de integritate;</p> <p>c) funcționari publici;</p> <p>d) auditor intern;</p> <p>e) personal contractual.</p>	<p>Propunem excluderea punctului - a se vedea comentariul referitor la pct. 1. La fel, este de menționat necesitatea păstrării, în tot cuprinsul actului, a unui stil sobru, caracterul aldin fiind acceptabil doar în titlurile capitolelor.</p>
Pct. 6	<p>Principiile generale care guvernează conduita angajaților Autorității: ...</p> <p>b) <u>independența</u> – în exercitarea atribuțiilor de serviciu, angajații Autorității sunt liberi de orice interes sau de altă natură, să nu fie influențat de aspectele personale sau externe, care ar putea influența activitatea, nu trebuie să se implice direct sau indirect, să nu accepte nici o formă de intimidare, să nu ia cu împrumut bunuri sau bani, să nu beneficieze de beneficii sau avantaje, să nu se afle în conflicte de interes sau sub influențe care ar putea interveni în raționamentul său profesional și care ar genera riscuri privind respectarea prezentului principiu; ...</p> <p>d) <u>integritatea morală</u> – angajații Autorității Naționale de Integritate trebuie să aibă un comportament care să asigure onestitatea și integritatea exercitării funcției; ...</p> <p>f) <u>transparență</u> - constă în deschiderea pe care angajatul Autorității trebuie să o manifeste în raport cu societatea și alte instituții de drept public sau privat în privința activității pe care o desfășoară, cu excepțiile limitărilor stabilite de lege; ...</p> <p>h) <u>confidențialitatea</u> - determină obligația angajatului Autorității de a garanta prelucrarea, utilizarea, securizarea datelor și a informațiilor obținute în exercitarea atribuțiilor prevăzute de lege, prin nedivulgarea lor unor terțe persoane; ...</p> <p>l) <u>dreptul la apărare</u> - presupune că orice angajat Autorității este obligat să îndeplinească atribuțiile respectând dreptul la apărare; ...</p>	<p>Reiterăm recomandarea expusă referitor la pct. 5, nefiind acceptabilă, în opinia noastră, utilizarea caracterului subliniat.</p> <p>Textul urmează a fi redactat astfel încât să corespundă rigorilor gramaticale. La fel, în enumerarea principiilor generale care guvernează conduita angajaților Autorității, ar fi importantă păstrarea succesiunii, dar și a redacției principiilor fundamentale ale activității Autorității, statuate prin art. 3 din Legea nr. 132/2016.</p> <p>Textul prevederilor urmează a fi revăzut astfel încât definirea principiilor să fie una corectă. Cu titlu de exemplu, definirea principiului independenței, semantic, mai degrabă ar corespunde principiului integrității.</p> <p>Principiile transparenței și confidențialității sunt interconectate, fapt care ar trebui să se nuanțeze, cel puțin prin faptul că principiul confidențialității este definit imediat după cel al transparenței.</p> <p>Textul ar trebui să fie unul cât mai concretizat. Cu titlu de exemplu, în definirea dreptului la apărare, ar fi important să se concretizeze că este un drept garantat persoanelor verificate.</p> <p>La fel, în definirea principiilor, este necesară respectarea exigențelor tehnicii legislative, inclusiv respectarea rigorilor ce țin de limbaj și expresie juridic (art. 48 din Legea nr. 317/2003). Astfel, eventual, în definirea principiului integrității ar putea fi preluat sensul noțiunii de integritate profesională, sens explicat prin art. 3 din Legea integrității, nr. 82/2017.</p>
Pct. 7	<p>Angajații ANI promovează următoarele valori morale și profesionale:</p> <p>a) Onoarea și demnitatea – calități ce se manifestă prin reputația, autoritatea profesională și devotamentul față de datoria civică și de serviciu; ...</p>	<p>Chiar dacă se operează cu niște noțiuni abstracte, sensul acestora ar trebui să fie unul cât mai corect. De revăzut redacția – eventual, noțiunile ar putea fi expuse în accepțiunea generală - potrivit Dicționarului explicativ al limbii române.</p>

Pct. 8	În exercitarea funcției pe care o deține, angajatul ANI este obligat: ... 10) să informeze șeful ierarhic sau organul ierarhic superior imediat, dar nu mai târziu de 3 zile, despre conflictul de interese real în care se află; ...	Normele ar trebui revăzute astfel încât acestea să fie în corespundere cu prevederile art. 12 alin. (7) lit. 1) din Legea nr. 132/2016 – examinarea și soluționarea conflictelor de interese ale președintelui și vicepreședintelui Autorității și ale inspectorilor de integritate ține de competența Consiliului de Integritate, care, totuși, nu ar trebui tratat ca organ ierarhic superior.
Pct. 9	Textul potrivit proiectului.	Reiterăm obiecțiile ce țin de limbaj și expresie juridică, dar și cele expuse referitoare la structura punctului. Pornind de la prevederile art. 56 din Legea nr. 317/2003, în enumerarea obligațiilor, ar fi mai reușită numerotarea cu litere latine și o paranteză. Evident, este necesar de evitat repetările în exprimare.
Pct. 11	Angajații Autorității trebuie să fie perseverenți, exigenți și să respecte superiorii.	Pornind de la titlul capitolului în care sunt încorporate – Norme de conduită generale ale angajatului Autorității, dar și întru evitarea cultivării servilismului administrativ - completarea normelor, în final, cu cuvintele ”colegii, persoanele verificate, publicul cu care interacționează”.
Pct. 12	Șefii de inspectorat, direcții, servicii sunt șefii cărora angajații le sunt subordonați pe linie de serviciu, inclusiv temporar. Cel mai apropiat șef direct al subalternului este șeful lui nemijlocit. Șefii nemijlociți se consideră persoanele cărora angajații li se subordonează chiar și temporar.	Norme care sunt, mai degrabă potrivite, în fișele de post, decât în Codul de etică și conduită. Este recomandabilă examinarea oportunității acestora – eventuala excludere a acestora.
Pct. 13	Angajații care, potrivit funcției deținute, nu sunt șefi sau subalterni în raport cu alți colaboratori pot fi superiori și inferiori. Superioritatea este determinată de funcția ocupată conform statelor de personal. Angajații care dețin funcții superioare sunt în drept să ceară de la angajații care dețin funcții inferioare informația de serviciu necesară pentru realizarea atribuțiilor lor, să facă obiecții în cazul neîndeplinirii cerințelor sau încălcării regulilor de comportare.	Propunem excluderea primelor două fraze, acestea nefiind oportune, sensul normelor care urmează fiind suficient de clar.
Pct. 15	Ordinul (dispoziția, indicația) șefului este obligatorie pentru colaborator și urmează a fi executat necondiționat, întocmai și la timp, cu excepția cazurilor în care acesta este ilegal. La primirea unui ordin ilegal din partea șefului direct sau nemijlocit, colaboratorul sesizează conducătorul ierarhic superior. Pentru neîndeplinirea ordinului șefului care s-a dovedit a fi ilegal, colaboratorul nu poartă răspundere și nu poate fi pedepsit.	Normele ar trebui să fie aplicabile și situațiilor prevăzute de pct. 13.
Punctele 17-18, 20-22	Textul potrivit proiectului.	Prevederile necesită a fi redactate astfel încât să corespundă exigențelor tehnicii legislative referitoare la structura actului – art. 56 din Legea nr. 317/2003.
Pct. 19	În relațiile cu persoanele verificate, inspectorii de integritate/funcționarii publici trebuie: .. 4) să nu divulge egalitatea de tratament ...	În general, nu sunt clare motivele pentru care prevederile sunt aplicabile doar inspectorilor de integritate și funcționarilor publici, acestea necesitând a fi puse în aplicare și celorlalte categorii de angajați ai Autorității. În special – nu este clar sensul prevederii. Normele urmează a fi revăzute.

Pct. 26	... Prevederile de la lit. a)-l) se aplică și după încetarea raporturilor de serviciu, muncă sau de încetare a mandatului pentru o perioadă de 5 ani. ...	Nu este clară referința, subpunctele din pct. 26 fiind numerotate prin cifre arabe și o paranteză. Este necesar de concretizat/corectat referința.
Pct. 28	... Constituie abateri disciplinare următoarele fapte: 1) întârzierea sistematică în efectuarea lucrărilor; 2) neglijența repetată în rezolvarea lucrărilor; 3) absențe nemotivate de la serviciu; 4) nerespectarea în mod repetat a programului de lucru; 5) intervențiile sau stăruințele pentru soluționarea unor cereri în afara cadrului legal; 6) nerespectarea secretului profesional sau a confidențialității lucrărilor cu acest caracter; 7) manifestări care aduc atingere prestigiului Autorității; 8) desfășurarea în timpul programului de lucru a unor activități cu caracter politic; 9) refuzul de a îndeplini atribuțiile de serviciu; 10) încălcarea prevederilor legale referitoare la îndatoriri, incompatibilități, conflicte de interese și interdicții stabilite prin lege pentru funcționarii publici; 11) încălcarea altor obligații prevăzute de prezentul cod.	Prevederile ar trebui aduse în corespundere cu art. 23 alin. (1) din Legea nr. 132/2016. Potrivit normelor citate, în ceea ce privește inspectorul de integritate, constituie abatere disciplinară, care se examinează de către Colegiul disciplinar, următoarele fapte: a) îndeplinirea necorespunzătoare a atribuțiilor de serviciu; b) nerespectarea programului de muncă, inclusiv absența sau întârzierea nemotivată la serviciu ori plecarea înainte de termenul stabilit în program, admisă în mod repetat; c) nerespectarea cerințelor privind păstrarea secretului de stat sau a confidențialității informațiilor de care inspectorul de integritate ia cunoștință în exercițiul funcției; d) imixtiunea în activitatea unui alt inspector de integritate sau admiterea oricăror influențe necorespunzătoare asupra unei autorități, instituții sau a unor funcționari pentru soluționarea oricărei probleme; e) încălcarea prevederilor art. 21 alin. (3); f) atitudinea nedemnă, manifestările sau modul de viață care aduc atingere onoarei, integrității, probității profesionale, prestigiului Autorității sau care încalcă normele de conduită și de etică.
Punctele 30-31	Textul potrivit proiectului.	Norme inoportune. Or, prevederile se vor regăsi în textul actului prin care Consiliul de Integritate va aproba Codul (pct. 30 – în clauza de emitere, pct. 31 – în partea dispozitivă).