

OPINIA CENTRULUI DE ANALIZĂ ȘI PREVENIRE A CORUPȚIEI

ASUPRA SESIZĂRII NR.41G/2021 REFERITOARE LA EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE A UNOR PREVEDERI DIN ARTICOLUL 343⁸ DIN CODUL DE PROCEDURĂ CIVILĂ

I. Considerații generale

1. La 15 iulie 2021 Curtea Constituțională a transmis Centrului de Analiză și Prevenire a Corupției (în continuare – CAPC) invitația de a se expune pe marginea sesizării, căreia i-a fost atribuit numărul de înregistrare "41g". Autorul sesizării nr.41g/2021 a contestat constituționalitatea mecanismelor de control asupra procedurii de testare a integrității profesionale, modalitatea aprecierii rezultatelor testelor de integritate profesională și posibilitatea contestării lor de către agentul public testat.
2. Prezenta opinie a CAPC are la bază sesizarea nr. 41g/2021, înregistrată de către Curtea Constituțională la 25.02.2021. În cele ce urmează, opinia CAPC este expusă conform structurii de mai jos:

I. Considerații generale

- a. Sesizarea nr.41g/2021*
- b. Premisele introducerii testării integrității profesionale în Republica Moldova*
- c. Mecanismele de control și contestare asupra activității de testare și aprecierea rezultatelor testelor de integritate introduse prin Legea nr.325/23.12.2013*
- d. Aprecierea mecanismelor de control și contestare asupra activităților de testare și aprecierea rezultatelor testelor de integritate profesională date de Curtea Constituțională prin Hotărârea nr.7/16.04.2015*
- e. Modificarea mecanismelor de control și contestare asupra activităților de testare și aprecierea rezultatelor testelor de integritate profesională prin Legea 155/31.07.2015, republicată în baza Legii 102/21.07.2016*

II. Opinia CAPC cu privire la argumentele autorului sesizării nr.41g/2021

- a. Confidențialitatea procedurii de apreciere a rezultatelor testului*
- b. Lipsa caracterului echitabil, concret și efectiv al procedurii de contestare a aprecierii rezultatelor testului*
- d. Expunerea instanței de judecată asupra fondului, în lipsa agentului public testat*

III. Concluzii

a. Sesizarea nr.41g/2021

3. Sesizarea nr.41g a fost depusă de Victor Panțiru la 10 februarie 2021 în interesele apelantului, în cadrul examinării acțiunii civile în ordine de apel a lui Sergiu Buruiană către Inspectoratul pentru Protecția Mediului privind anularea actului administrativ defavorabil și restabilirea în funcția publică.
4. Prin Încheierea Curții de Apel Chișinău din 17 februarie 2021 a fost admisă cererea privind ridicarea excepției de neconstituționalitate și sesizarea Curții Constituționale în vederea verificării constituționalității textului *"confirmă sau modifică propunerea instituției care evaluează integritatea instituțională u privire la aprecierea comportamentului agentului public testat și constată, prin încheiere rezultatele testării integrității profesionale"* din art.343⁸ alin.(2) Cod de procedură civilă, a art.343⁸ Cod de procedură civilă în partea examinării rezultatelor testării integrității profesionale fără citarea și participarea agentului public testat și a textului *"de către instituția care evaluează integritatea instituțională"* din art.243⁸ alin.(4) Cod de procedură civilă.

b. Premisele introducerii testării integrității profesionale în Republica Moldova

5. Într-un studiu comun al Centrului Național Anticorupție, Curții Supreme de Justiție și a Proiectului MIAPAC despre dosarele de corupție publicat în anul 2013 s-a reținut constatarea îngrijorătoare că cele mai frecvente acte de corupție admise de către funcționari se săvârșesc direct la locul de serviciu, de regulă, în schimbul unor sume de bani (95%), pentru care funcționarii se oferă să îndeplinească acțiuni contrare atribuțiilor de serviciu sau să nu le îndeplinească deloc (74%)¹. Potrivit acestui studiu *"Faptul că funcționarii nici nu încearcă să se ascundă vorbește concomitent despre mai multe lucruri: a. Infractorii nu simt remușcări, nu au senzația că ar face ceva greșit, din moment ce nici nu-și schimbă cadrul normal de activitate pentru a încheia și executa tranzacții de corupție. Se întâmplă atât de natural, cum ar veni și ar pleca de la serviciu. Într-un fel, corupția pare să facă parte din programul lor de lucru, pentru care primesc și salarii din bugetul public. Ei, practic, nu se simt infractori. b. Infractorii au senzația impunității, care ar putea fi alimentată de diverși factori: sunt prea rare sau nu există deloc exemplele de atragere la răspundere penală a colegilor lor corupți de către organele de drept, iar cei care au fost atrași la răspundere nu au suportat consecințe dramatice pentru cariera lor"*². În acest sens, una dintre recomandările studiului a fost introducerea testului de integritate profesională sau, altfel spus, verificarea integrității agenților publici în cadrul exercitării atribuțiilor de serviciu, la locul de muncă al acestora.
6. Introducerea testului de integritate profesională ca instrument de prevenire a corupției a fost pe larg susținut de comunitatea internațională. Standardele internaționale anticorupție menționează testarea integrității ca fiind deosebit de eficientă în luptă împotriva corupției sistemice.
7. Astfel, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) menționează în ghidul de Gestionare a conflictelor de interese în sectorul public: *"Testul de integritate poate fi un puternic instrument specializat de depistare a corupției"*.

¹Studiu privind dosarele de corupție arhivate în instanțele de judecată în perioada 01.01.2010 – 30.06.2012, Chișinău, octombrie 2013, pag.4

https://cna.md/public/files/statdata/studiu_privind_dosarele_de_corupție_final_decembrie_2013.pdf

² Pag.9, *ibidem*.

8. Ghidul ONU privind măsurile practice de combatere și prevenire a corupției pentru procurori și anchetatori prevede: *„Acum este clar că nu este suficient numai de „curățat” un domeniu de corupție, atunci când apar probleme. Mai degrabă, trebuie dezvoltate sisteme care să garanteze că situația nu se va repeta și nu va luneca într-o corupție sistemică. Anume în domeniul esențial al follow-up-ului și monitorizării își găsește, într-adevăr, sensul testarea integrității”*.
9. La fel și Instrumentarul Oficiului ONU pentru Droguri și Crimă (UNODC) de prevenire și combatere a corupției statuează: *„Este unul dintre cele mai eficiente instrumente de eradicare a practicilor corupționale în serviciile guvernamentale, într-un timp extrem de scurt. În special, în cazuri de corupție larg-răspândită și a unui nivel scăzut de încredere a publicului; este unul dintre cele câteva instrumente care pot promite rezultate imediate și contribui la restabilirea încrederii în administrația publică”*.
10. Banca Mondială în lucrarea despre Prevenirea corupției în organele de urmărire penală a menționat: *„Testarea integrității „poate fi un puternic instrument de depistare a corupției”*.

c. Mecanismele de control și contestare a activității de testare și aprecierea rezultatelor testelor de integritate introduse prin Legea nr.325/23.12.2013

11. La 23 decembrie 2013 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr.325 privind testarea integrității instituționale.
12. Concepția inițială a legii prevedea testarea integrității profesionale ca un mecanism de curățare rapidă a administrației publice cu ajutorul mecanismelor disciplinare, non-penale, care implica oferirea dovezilor de către CNA angajatorilor din sectorul public cu privire la comportamentul lipsit de integritate a angajaților lor, astfel încât aceștia să poată decide asupra sancționării lor disciplinare, inclusiv prin eliberare. În acest sens, CNA iniția desfășurarea testelor de integritate, simulând situații profesionale virtuale foarte realiste, în cadrul cărora colaboratorii CNA se prezentau ca și cetățeni ce urmăreau obținerea serviciilor publice de la diferite categorii de agenți publici, înregistrând totodată interacțiunea respectivă, inclusiv cazurile de solicitare/primire a mitei de către agenții publici, a cadourilor, exercitarea influențelor necorespunzătoare. Aceste incidente erau înregistrate cu mijloace audio/video în scopuri non-penale, non-contravenționale, urmărind informarea conducerii respectivelor în vederea desfășurării procedurilor disciplinare.
13. Fiind în afara domeniului penal și contravențional, testele de integritate profesională se autorizau de către conducerea CNA la propunerea motivată a testatorilor de integritate. Ulterior, rapoartele de testare, împreună cu rezultatele încadrate de către colaboratorii CNA se expediau instituțiilor publice, care urmau să impună sancționarea disciplinară corespunzătoare a angajaților lor.

d. Aprecierea mecanismelor de control și contestare a activităților de testare și aprecierea rezultatelor testelor de integritate profesională date de Curtea Constituțională prin Hotărârea nr.7/16.04.2015

14. La 16 aprilie 2015 Curtea Constituțională a emis hotărârea nr.7 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale (*Sesizarea nr. 43a/2014*), prin care a recunoscut constituționale prevederile Legii nr.325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale, cu

excepția unor articole (art.2 lit.b) și d); definiția „*risc întemeiat*” de la art.4; art.9 alin.(5); art.10 alin.(2)-(3); art.11 alin.(1)-(2) și (4); art.12 alin.(3)-(6); textului „fără a oferi numele agentului public testat,” de la art.14 alin.(3); art.16 alin.(2)).

15. În argumentarea poziției sale, Curtea a invocat în pct.125 al hotărârii nr.7/16.04.2015 necesitatea compatibilizării cu exigențele articolului 8 din Convenția Europeană, că sistemele de supraveghere secretă trebuie să conțină garanții stabilite de lege, aplicabile atunci când activitatea structurilor abilitate să supravegheze este controlată. [...] Aceasta înseamnă că **orice ingerință a executivului în exercitarea drepturilor unei persoane va fi supusă unui control eficient, asigurat în mod efectiv de către puterea judecătorească**, care oferă cele mai largi garanții de independență, imparțialitate și procedură (a se vedea hotărârea *Klass și alții v. Germania*, § 55).
16. În pct.145 al hotărârii date, Curtea a reținut că, decizia privind testarea integrității profesionale, urmată de utilizarea unor mijloace și metode de testare și fixare ce pot reprezenta ingerințe grave în viața privată a agenților publici, **nu este autorizată** de către un **judecător sau autoritate care oferă cele mai largi garanții de independență și imparțialitate, așa cum ar trebui să fie într-un stat de drept** (a se vedea cauza *Klass și alții v. Germania*, § 55).
17. În pct.146 Curtea consideră că **datele ce fac obiectul reglementării legii contestate sunt susceptibile să conducă la concluzii foarte precise privind viața privată** a persoanelor ale căror date au fost colectate, concluzii ce pot viza obiceiurile din viața cotidiană, locurile de ședere permanentă sau temporară, deplasările zilnice sau alte deplasări, activitățile desfășurate, relațiile sociale ale acestor persoane și mediile sociale frecventate de ele.
18. În pct.149 Curtea a reținut că în pofida faptului că în Hotărârea Guvernului nr. 767 din 19 septembrie 2014 pentru implementarea Legii nr. 325 din 23 decembrie 2013 stabilește că operațiunile de prelucrare a datelor cu caracter personal care vizează agenții publici și persoanele terțe, efectuate cu încălcarea prevederilor legislației privind protecția datelor cu caracter personal, atrage răspunderea civilă, contravențională sau penală, după caz, Curtea menționează că **prin norme primare** urmează a se stabili un **mecanism autentic de control** al datelor cu caracter personal care urmează a fi prelucrate și utilizate.
19. Totodată, Curtea Constituțională a declarat constituțională legea propriu-zisă, inclusiv următoarele prevederi:

Legea 325/2013 privind testarea integrității profesionale

Articolul 13. *Raportul privind rezultatele testării integrității profesionale și materialele probatorii*

(1) *După realizarea testului de integritate profesională, testorul de integritate profesională întocmește un raport privind rezultatele testării, care va conține următoarele informații: [...]*

e) concluziile și propunerile vizavi de rezultatul pozitiv sau negativ al testului.

(2) *Raportul întocmit în condițiile alin. (1) va fi perfectat astfel încât să nu fie admisă deconspirarea persoanelor implicate în realizarea testului de integritate profesională, să nu fie dezvăluite forțele, mijloacele, sursele, metodele și planurile de activitate ale Centrului Național Anticorupție și ale Serviciului de Informații și Securitate, precum și alte informații cu accesibilitate limitată.*

(3) *Originalul înregistrărilor audio/video realizate pe parcursul desfășurării testului de integritate se anexează la raportul privind rezultatele testării integrității profesionale și se păstrează, în mod obligatoriu, împreună cu acesta. Dacă înregistrările menționate conțin informații atribuite la secret de*

stat, păstrarea și gestionarea materialelor respective se vor face în conformitate cu legislația privind protecția secretului de stat.

Articolul 16. Consecințele rezultatului negativ al testului de integritate profesională

(1) Sancțiunile disciplinare ca urmare a rezultatului negativ al testului de integritate profesională, inclusiv eliberarea din funcție a agentului public testat, se aplică conform legislației ce reglementează activitatea entităților publice în care acesta își desfășoară activitatea. [...]

Articolul 17. Contestarea sancțiunilor disciplinare aplicate

Sancțiunea disciplinară aplicată ca urmare a rezultatului negativ al testului de integritate profesională poate fi contestată de agentul public testat în instanța de contencios administrativ, în modul prevăzut de legislație.

e. Modificarea mecanismelor de control și contestare asupra activităților de testare și aprecierea rezultatelor testelor de integritate profesională prin Legea 155/31.07.2015, republicată în baza Legii 102/21.07.2016

20. Urmare a adoptării Hotărârii Curții Constituționale nr.7 din 16.04.2015, Legea 325/2013 a fost modificată prin Legea 155/31.07.2015, astfel încât să fie fortificate mecanismele de control judecătoresc. Prin efectul Legii 102/21.07.2016, Legea 325/2013 a fost republicată, devenind Legea evaluării integrității instituționale, care a prevăzut un mecanism mai amplu de evaluare a integrității instituțiilor publice, testarea integrității devenind una din etapele acestei evaluări. Versiunea revizuită a legii a prevăzut procedura de autorizare a testelor de integritate profesională de către judecători, special desemnați în acest sens de către Consiliul Superior al Magistraturii.

Legea 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale

Articolul 25. Controlul judiciar asupra activității de testare a integrității profesionale

(1) Autorizarea testării integrității profesionale, verificarea respectării condițiilor de autorizare în vederea aprecierii rezultatelor testelor de integritate profesională, examinarea contestațiilor cu privire la aplicarea testelor de integritate profesională și a sancțiunilor disciplinare ca urmare a rezultatelor negative ale acestora, precum și refuzul aplicării sancțiunilor disciplinare ca urmare a eșuării planului de integritate se află sub control judiciar.

(2) Desemnarea judecătorilor se face în baza regulamentului aprobat de Consiliul Superior al Magistraturii după consultarea cu Centrul Național Anticorupție și Serviciul de Informații și Securitate.

(3) Lista judecătorilor desemnați în conformitate cu alin. (2) se publică și se plasează pe pagina web oficială a Consiliului Superior al Magistraturii.

21. Dat fiind că activitatea de testare a integrității profesionale a continuat să se desfășoare în afara procesului penal și contravențional și după revizuirea Legii 325/2013, procedura de autorizare a fost reglementată, pe lângă Legea 325/2013, și în Codul de procedură civilă, în compartimentul dedicat procedurii speciale, necontencioase.

Legea 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale

Articolul 14 . Autorizarea testării integrității profesionale

(1) Decizia motivată de inițiere a testării integrității profesionale în cadrul evaluării integrității instituționale se ia de către instituția care evaluează integritatea instituțională și se autorizează de către instanța de judecată care este competentă în conformitate cu prevederile art.343⁶ din Codul de procedură civilă. Decizia motivată de inițiere a testării integrității profesionale și autorizarea sunt confidențiale pînă la transmiterea raportului privind rezultatele evaluării integrității instituționale

entității publice sau organului de autoadministrare în conformitate cu art. 18 alin. (5) din prezenta lege.
(2) În decizia motivată de inițiere a testării integrității profesionale se indică:

a) motivele inițierii testării integrității profesionale în cadrul entității publice supuse evaluării integrității instituționale;

b) riscurile de corupție identificate în cadrul entității publice;

c) obiectivele testării integrității profesionale a agenților publici din cadrul entității publice;

d) categoriile de agenți publici din cadrul entității publice selectați pentru a fi supuși testării integrității profesionale;

e) eșantionul agenților publici care urmează a fi testați, în funcție de capacitatea Centrului Național Anticorupție și a Serviciului de Informații și Securitate de a efectua testarea integrității profesionale a unui număr reprezentativ de agenți publici;

f) posibilitatea utilizării mijloacelor de înregistrare audio/video, mijloacelor de comunicare, altor mijloace tehnice de obținere în mod ascuns a informației, precum și posibilitatea promisiunii sau transmiterii bunurilor, oferirii serviciilor, acordării privilegiilor și avantajelor în vederea fixării comportamentului manifestat de agenții publici și a nedeconspirării activității testorilor;

g) alte informații relevante pentru realizarea testării integrității profesionale.

Codul de procedură civilă

C. PROCEDURA SPECIALĂ

Capitolul XXXIV²

AUTORIZAREA TESTĂRII INTEGRITĂȚII PROFESIONALE ȘI APRECIEREA REZULTATULUI TESTULUI DE INTEGRITATE PROFESIONALĂ

Articolul 343⁶. Competența de autorizare a testării integrității profesionale și de apreciere a rezultatului testului de integritate profesională

Cererile de autorizare a testării integrității profesionale și de apreciere a rezultatului testului de integritate profesională se examinează de către judecătoriile de drept comun în a căror rază teritorială își au sediul autoritățile indicate la art. 12 din Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale.

Articolul 343⁷. Autorizarea testării integrității profesionale

(1) Judecătorul se expune prin încheiere cu privire la autorizarea deciziei de inițiere a testării integrității profesionale în cadrul evaluării integrității instituționale, luată de către instituția care evaluează integritatea instituțională, în termenele și condițiile prevăzute de Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale.

(2) Încheierea prin care instanța refuză autorizarea deciziei de inițiere a testării integrității profesionale poate fi atacată cu recurs de către instituția care evaluează integritatea instituțională.

22. În cadrul autorizării activităților de testare, judecătorul stabilește limitele admisibile ale comportamentului testorilor (art.14 alin.(2) din Legea 325/2013). Totodată, după cum materialele aferente activității de testare sunt confidențiale, inclusiv identitatea testorilor, legea a prevăzut ca, odată încheiată activitatea de testare, materialele acumulate în cadrul testelor să fie verificate de către judecătorii care au autorizat testarea, în vederea stabilirii respectării de către testori a limitelor impuse de judecător în cadrul testării. Această verificare disciplinează activitățile de testare și permite o apreciere mai obiectivă a rezultatelor acestora, decât dacă ele erau apreciate nemijlocit și exclusiv de către instituția care desfășoară testarea.

Codul de procedură civilă

C. PROCEDURA SPECIALĂ

Capitolul XXXIV²

AUTORIZAREA TESTĂRII INTEGRITĂȚII PROFESIONALE ȘI APRECIEREA REZULTATULUI TESTULUI DE INTEGRITATE PROFESIONALĂ

Articolul 343⁸. Aprecierea rezultatului testului de integritate profesională

(1) Judecătorul care a autorizat decizia de inițiere a testării integrității profesionale verifică materialele obținute în cadrul testelor de integritate profesională, iar dacă acesta se află în imposibilitate, verificarea este efectuată de către un alt judecător din cadrul aceleiași instanțe.

(2) Judecătorul examinează respectarea de către testor a deciziei motivate de inițiere a testării, **confirmă sau modifică propunerea instituției care evaluează integritatea instituțională cu privire la aprecierea comportamentului agentului public testat și constată, prin încheiere, rezultatele testării integrității profesionale** în conformitate cu prevederile Legii nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale.

(3) Dacă în cadrul testului de integritate profesională agentul public testat a primit bunuri, judecătorul dispune, prin intermediul aceleiași sau al unei încheieri ulterioare, restituirea/recuperarea bunurilor sau a contravalorii acestora de către agentul public testat la demersul instituției care evaluează integritatea instituțională.

(4) Încheierea prin care instanța apreciază rezultatele testării integrității profesionale sau dispune restituirea/recuperarea bunurilor permise de către agentul public testat sau a contravalorii acestora poate fi atacată cu recurs **de către instituția care evaluează integritatea instituțională**.

(5) La demersul instituției care evaluează integritatea instituțională, judecătorul soluționează, prin încheiere, orice altă situație apărută în cadrul testării integrității profesionale în vederea asigurării respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, nedivulgării identității testatorilor și conspirării activității de testare a integrității profesionale. Încheierea respectivă poate fi atacată cu recurs de către instituția care evaluează integritatea instituțională.

Legea 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale

Articolul 17. Aprecierea rezultatului testului de integritate profesională

(1) Rezultatul testului de integritate profesională este apreciat drept:

a) pozitiv – dacă agentul public testat a dat dovadă de integritate profesională, respectând obligațiile prevăzute la art. 7 alin. (2) lit. a)–c);

b) negativ – dacă agentul public testat nu a respectat obligațiile prevăzute la art. 7 alin. (2) lit. a)–c);

c) neconcludent – dacă comportamentul agentului public testat nu permite aprecierea rezultatului testului nici ca pozitiv, nici ca negativ, precum și în situațiile în care testul de integritate profesională a fost realizat cu încălcarea prevederilor prezentei legi.

(2) Materialele testelor de integritate profesională se verifică de către judecătorul din cadrul instanței de judecată care a autorizat decizia motivată de inițiere a testării integrității profesionale. În procesul verificării, judecătorul examinează respectarea de către testor a deciziei motivate, confirmă sau modifică propunerea instituției care evaluează integritatea instituțională cu privire la aprecierea comportamentului agentului public testat și constată rezultatele testării integrității profesionale în conformitate cu prevederile alin. (1).

(3) Judecătorul dispune, prin încheiere, aprecierea rezultatelor testării integrității profesionale a agenților publici ca rezultate pozitive, negative sau neconcludente. Apreciind rezultatele testării, judecătorul se expune pe marginea comportamentului agentului public testat prin verificarea înregistrării audio/video primare, precum și confirmă redarea comportamentului agentului public testat pe înregistrarea audio/video prelucrată în condițiile art. 19 alin. (8). În situația prevăzută la art. 21 alin.

(4), judecătorul dispune, prin aceeași sau prin altă încheiere, restituirea/recuperarea bunurilor de către agentul public testat.

(4) La demersul instituției care evaluează integritatea instituțională, judecătorul soluționează, prin încheiere, orice altă situație apărută în cadrul testării integrității profesionale în vederea asigurării respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, a nedivulgării identității testorilor și a conspirării activității de testare a integrității profesionale.

- 23.** Astfel, dacă în versiunea inițială a Legii 325/2013, testorii încadrau de sine stătător rezultatele testelor, înaintînd propuneri privind consecințele înregistrării acestor rezultate în raportul întocmit și transmis angajatorilor agenților publici testați (art.13 alin.(1) lit.e)), atunci versiunea revizuită a Legii 325/2013, urmare a adoptării Hotărîrii Curții Constituționale nr.7/2015, a prevăzut că încadrarea rezultatelor testelor desfășurate să fie făcută de către același judecător care a autorizat testul de integritate profesională, iar raportul întocmit de testor să includă aprecierea dată de judecător rezultatelor testului. Trebuie de remarcat că Hotărîrea Curții Constituționale nr.7/2015 a reținut constituționalitatea art.13 alin.(1) din Legea 325/2013 care reglementa aprecierea în raportul de testare a rezultatelor testului nemijlocit de către testor.
- 24.** Așa fiind, controlul judiciar ce s-a impus prin Hotărîrea Curții Constituționale nr.7/2015 asupra activității de testare, a fost instituit *ex-ante* prin autorizare și *ex-post* prin verificarea de către instanța de judecată a respectării condițiilor autorizării și aprecierii rezultatelor testelor de integritate desfășurate, sporind astfel nivelul garanțiilor de respectare a drepturilor fundamentale ale agenților publici testați.
- 25.** Cît privește contestarea testelor de integritate profesională, dacă în versiunea inițială a legii agentul public putea contesta doar sancțiunea aplicată (art.17), în versiunea revizuită urmare a adoptării Hotărîrii Curții Constituționale nr.7/2015 a fost prevăzută posibilitatea de a contesta atît sancțiunile disciplinare aplicate, cît și testele de integritate propriu-zise. În aceste cazuri însă judecătorul care examinează contestațiile nu poate fi același cu judecătorul care a autorizat testul, a verificat ulterior respectarea limitelor autorizării și a dat apreciere rezultatelor testelor desfășurate.

Legea 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale

Articolul 22. *Contestarea testelor de integritate profesională și a sancțiunilor disciplinare aplicate*

(1) Testul de integritate profesională și sancțiunea disciplinară aplicată ca urmare a rezultatului negativ al testului de integritate profesională pot fi contestate de agentul public testat în instanța de contencios administrativ fără respectarea procedurii prealabile, în modul prevăzut de legislație.

(2) În cazul în care agentul public testat a demisionat pînă la primirea de către entitatea publică a raportului privind rezultatele evaluării integrității instituționale, termenul de contestare a rezultatului testării curge din momentul comunicării rezultatului testului de integritate profesională agentului public vizat în raport.

(3) Sancțiunea disciplinară aplicată unui judecător ca urmare a rezultatului negativ la testul de integritate profesională poate fi contestată conform prevederilor Legii nr.178 din 25 iulie 2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor.

(4) Contestarea sancțiunii disciplinare prevăzute la alin. (1) și (2) suspendă termenul de prescripție a răspunderii disciplinare.

(5) Competența de examinare a contestațiilor în contencios administrativ depuse conform prezentului articol aparține instanței de judecată. Judecătorul care a autorizat decizia de inițiere a

testării integrității profesionale și care a verificat rezultatele testării nu poate participa la examinarea contestației.

II. Opinia CAPC cu privire la argumentele autorului sesizării n3.41g/2021

26. În sesizarea nr.41g/2021 au fost expuse argumente cu privire la neconstituționalitatea unor prevederi din art.343⁸ Cod de procedură civilă din cauza afectării dreptului de acces liber la justiție (art.20 din Constituție) și a dreptului la muncă (art.43 din Constituție) a agenților publici testați. În acest sens, autorul sesizării invocă argumente cu privire la: *a.* confidențialitatea procedurii de apreciere a rezultatelor testului; *b.* lipsa caracterului echitabil, concret și efectiv al procedurii de contestare a aprecierii rezultatelor testului; și *c.* expunerea instanței de judecată asupra fondului, în lipsa agentului public testat. În continuare, vor fi examinate fiecare dintre aceste argumente în parte.

a. Confidențialitatea procedurii de apreciere a rezultatelor testului

27. În opinia autorului sesizării 41g/2021, dacă procedura de autorizare a testării își justifică caracterul confidențial, susține acesta că procedura aprecierii rezultatului testului de integritate profesională nu își justifică caracterul confidențial. La caz, autorul sesizării 41g/2021 consideră că agentul public testat nu este citat de către instanța de judecată și nu poate participa la ședința de judecată în care se examinează rezultatul testului. Mai mult decât atât, autorul sesizării 41g/2021 opinează că agentul public testat este lipsit de posibilitatea de a ataca încheierea judecătorească prin care s-a apreciat rezultatul testului de integritate, fapt ce contravine art.20 și 43 din Constituție.
28. În opinia CAPC, aprecierea testului de integritate într-o procedură civilă separată la fel își justifică caracterul confidențial, deoarece concomitent cu aprecierea dată rezultatelor judecătorul verifică respectarea condițiilor autorizării, despre care și autorul sesizării 41g/2021 consideră că este justificată examinarea în condiții de confidențialitate. Astfel, art.343⁸ alin.(2) Cod de procedură civilă prevede: *Judecătorul examinează respectarea de către testor a deciziei motivate de inițiere a testării [...].* Art.17 alin.(2) al Legii 325/2013 prevede: *Materialele testelor de integritate profesională se verifică de către judecătorul din cadrul instanței de judecată care a autorizat decizia motivată de inițiere a testării integrității profesionale. În procesul verificării, judecătorul examinează respectarea de către testor a deciziei motivate, confirmă sau modifică propunerea instituției care evaluează integritatea instituțională cu privire la aprecierea comportamentului agentului public testat [...].*
29. Neimplicarea agentului public testat la etapa aprecierii rezultatelor testului la care a fost supus respectă o logică predeterminată. Pînă în momentul exact stabilit, activitățile asociate testării sunt secrete față de agentul public, fapt care exclude posibilitatea contestării lor înainte de a putea afla despre ele. Momentul juridic în care agentul public află despre testul la care a fost supus este transmiterea raportului de evaluare a integrității instituționale către entitatea din care face parte. În raport se include și informația despre testele desfășurate, descrierea comportamentului agenților publici testați și aprecierea rezultatului ca și pozitiv sau negativ. Astfel, aprecierea rezultatelor testului dată de instanța care a autorizat testul de integritate și a verificat ulterior respectarea condițiilor de autorizare, are loc pentru ca aprecierea respectivă să poată fi inclusă în raport. *Per a contrario*, există următoarele opțiuni de apreciere a rezultatelor testării:

- de către instituția care a efectuat testarea integrității profesionale, înainte de întocmirea raportului – situație care, după cum s-a menționat *supra*, a fost declarată ca și constituțională în anul 2015, în condițiile în care autorizarea testării avea loc pe interior, de către un coordonator al activităților de testare;
 - de către instanța de judecată care a autorizat testele de integritate, înainte de întocmirea raportului, cu citarea agentului public testat – situație în care se desecretizează testele desfășurate înainte de comunicarea lor instituției publice în care activează agenții publici testați; situație ce implică expunerea opiniei agentului public testat privind conținutul viitorului raport ce va descrie evaluarea integrității instituționale și a activităților de testare, înainte de declanșarea procedurilor disciplinare în privința agentului public testat. Înlocuirea procedurii speciale cu o procedură contencioasă la etapa de apreciere a rezultatelor testelor poate duce la tergiversări îndelungate în examinarea informației necesare pentru întocmirea raportului de evaluare a integrității instituționale. Totodată, termenele de prescripție aferente procedurilor disciplinare sunt mult mai scurte, ele putând să se împlinească practic în toate cazurile de atragere la această etapă a agentului public testat. Astfel, chiar înainte de transmiterea raportului de evaluare a integrității instituționale către entitatea publică agenții căreia au fost testați, aceștia vor fi eventual absolviți de orice răspundere disciplinară care ar trebuie să survină în legătură cu aprecierea negativă a rezultatelor testelor desfășurate.
- 30.** Accesul la justiție prevăzut de art.20 al Constituției nu este încălcat în acest caz, deoarece agentul public testat are dreptul să conteste atât sancțiunea aplicată, cât și testul de integritate profesională, fapt ce implică și aprecierea rezultatului testului de integritate profesională. În acest sens Legea 325/2013 prevede expres acest drept de contestare la art.22 alin.(1): *Testul de integritate profesională și sancțiunea disciplinară aplicată ca urmare a rezultatului negativ al testului de integritate profesională pot fi contestate de agentul public testat în instanța de contencios administrativ fără respectarea procedurii prealabile, în modul prevăzut de legislație.* Pentru obiectivitatea aprecierii date de către instanța care a autorizat, iar ulterior a verificat respectarea condițiilor autorizării de către testori și rezultatele testelor desfășurate, Legea 325/2013 a impus în art.22 alin.(5) examinarea contestațiilor privind testele de integritate și sancțiunile aplicate de către un alt judecător: *Judecătorul care a autorizat decizia de inițiere a testării integrității profesionale și care a verificat rezultatele testării nu poate participa la examinarea contestației.*
- 31.** Confirmarea faptului că agentul public testat are posibilitatea să conteste și aprecierea rezultatelor comportamentului său în cadrul testului desfășurat, este și obligația păstrării probatoriului acumulat de către CNA în acest sens.
- 32.** Dreptul la muncă reglementat de art.43 al Constituției la fel nu este încălcat prin aprecierea rezultatului testului de integritate dat de către instanța de judecată, deoarece afectarea drepturilor salariaților începe din momentul aplicării sancțiunilor disciplinare, iar dreptul de contestare a sancțiunilor disciplinare este expres prevăzut de norma art.22 alin.(1) al Legii 325/2013: *Testul de integritate profesională și sancțiunea disciplinară aplicată ca urmare a rezultatului negativ al testului de integritate profesională pot fi contestate de agentul public testat în instanța de contencios administrativ fără respectarea procedurii prealabile, în modul prevăzut de legislație.*
- 33.** Totodată, după cum s-a explicat anterior, deși nu este prevăzut expres contestarea aprecierii rezultatelor testului de către agentul public testat, acesta reține un drept de contestare a oricărui aspect neconfidențial ce ține de activitatea de testare. În acest sens, art.23 alin.(1)

lit.b) a Legii 325/2013 prevede: *Înregistrările audio/video efectuate în cadrul testării integrității profesionale se păstrează, cu respectarea regulilor de protecție a datelor cu caracter personal potrivit Legii nr. 133 din 8 iulie 2011 privind protecția datelor cu caracter personal: [...] b) în cazul unui rezultat negativ – până la hotărîrea rămasă definitivă și irevocabilă a instanței de judecată sau până la expirarea termenului prescris de contestare a sancțiunii, dacă instituția care a evaluat integritatea instituțională nu deține informații despre o eventuală contestare.*

34. Astfel, probele primare ale comportamentului agentului public testat, apreciate de către instanța de judecată și incluse în raportul transmis entității publice agenții publice ai căroră au fost testați, se păstrează pe toată durata contestării testelor de integritate și a sancțiunilor aplicate, tocmai pentru a permite verificarea aprecierii care le-a fost dată și inclusă în raport. Or, probele primare se anexează și la raportul transmis entității, se examinează în cadrul procesului disciplinar desfășurat și permit contestarea testului de integritate și a sancțiunilor aplicate, cu prezentarea în instanțele respective ale acestor înregistrări. Astfel, art.18 alin.(4) al Legii 325/2013 prevede: *Înregistrările audio/video primare realizate pe parcursul desfășurării testului de integritate profesională se anexează la versiunea completă a raportului întocmit în condițiile alin. (1) și se păstrează, în mod obligatoriu, împreună cu aceasta în cadrul instituției care a evaluat integritatea instituțională pe termenul prevăzut de prezenta lege.*
35. Suplimentar, considerăm că Înalta Curte ar putea examina posibilitatea solicitării Parlamentului concretizarea în art.343⁸ alin.(4) Cod de procedură civilă a termenului de atacare cu recurs de către instituția care evaluează integritatea instituțională a încheierii prin care instanța apreciază rezultatele testării integrității profesionale, precum și indicarea expresă a faptului că agentul public testat poate contesta această încheiere concomitent cu contestarea sancțiunii, prevăzute la art.22 al Legii 325/2013.

b. Lipsa caracterului echitabil, concret și efectiv al procedurii de contestare aprecierii rezultatelor testului

36. Autorul sesizării nr.41g/2021 a reținut jurisprudența CtEDO din care rezultă că: dreptul de acces la instanță trebuie să fie concret și efectiv; efectivitatea dreptului de acces impune ca un individ să beneficieze de o posibilitate clară și concretă de a contesta un act ce constituie o ingerință în drepturile sale; lipsa unei căi de atac care să permită recunoașterea dreptului garantat de art.6 paragraf 1 la judecarea cauzei sale într-un termen rezonabil duce la o încălcarea a art.13 coroborat cu sau în raport cu art.6 paragraf 1.
37. Totodată, autorul sesizării nr.41g/2021 a omis să rețină natura civilă și necontencioasă a autorizării și confirmării rezultatelor testelor de integritate reglementate în art. 343⁷ și art.343⁸ Cod de procedură civilă, precum și implicațiile aferente aplicabilității art.6 paragraf 1 al Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale. În acest sens, Curtea Europeană pentru Drepturile Omului a statuat că aspectul civil al dreptului la un proces echitabil presupune că **este necesar ca termenului "contestație" să i se confere o definiție mai degrabă materială decât formală** (*Le Compte, Van Leuven și De Meyere împotriva Belgiei, pct. 45; Moreira de Azevedo împotriva Portugaliei, pct.66; Miessen împotriva Belgiei, pct. 43*). Trebuie să se consacre delimitarea realității astfel cum rezultă din circumstanțele fiecărei cauze, dincolo de aparențe și limbajul folosit [*Gorou împotriva Greciei (nr. 2) (MC), pct. 29; Boulois împotriva Luxemburgului (MC), pct. 92*]. Cu toate acestea, Curtea a stabilit că **art. 6 nu se aplică unei proceduri necontencioase și unilaterale, rezervată doar**

cazurilor în care lipsește un litigiu privind drepturi, deci fără interese contradictorii aflate în joc [Alaverdyan împotriva Armeniei (dec.), pct. 35]. Art. 6 nu se aplică nici în cazul rapoartelor unei misiuni de anchetă care are scopul să stabilească și să consemneze fapte care ar putea servi ulterior ca bază pentru acțiunile altor autorități competente – de urmărire penală, statutare, disciplinare sau chiar legislative, chiar dacă aceste rapoarte ar putea să fi afectat reputația persoanelor vizate (Fayed împotriva Regatului Unit, pct. 61).

c. Expunerea instanței de judecată asupra fondului, în lipsa agentului public testat

38. Mai consideră autorul sesizării nr.41g/2021 că în ceea ce privește constituționalitatea textului *"confirmă sau modifică propunerea instituției care evaluează integritatea profesională cu privire la aprecierea comportamentului public testat și constată, prin încheiere, rezultatele testării integrității profesionale"* din art.343⁸ alin.(2) Cod de procedură civilă, norma dată contravine art.20 și 43 din Constituție prin faptul că instanța de judecată se expune asupra fondului problemei, ci nu doar asupra procedurii, iar încheierea dată de instanță în acest sens va sta la baza deciziei de destituire din funcție a agentului public, iar angajatorul nu va avea posibilitatea de a emite un ordin, decizie sau hotărâre contrară celor stipulate în încheierea judecătorească și va trebui să se conformeze acesteia.
39. În opinia CAPC, dacă anterior Curtea Constituțională a reținut în Hotărârea nr.7/2015 constituționalitatea aprecierii de către CNA a rezultatelor testelor de integritate incluse în raportul transmis angajatorilor, ar fi cel puțin straniu ca încredințarea atribuției de apreciere a acestor rezultate instanței de judecată care a autorizat efectuarea testului de integritate să fie găsită neconstituțională și reducând din drepturile fundamentale ale agentului public testat. Mai mult decât atât, aprecierea rezultatelor de către instanța de judecată este dată prin încheiere, adică printr-un act de dispoziție care, potrivit art.14 alin.(3) Cod de procedură civilă, nu soluționează fondul cauzei. Într-adevăr aprecierea rezultatelor testului de integritate nu afectează în sine interesul agentului public apreciat negativ (altfel spus, care în situație de test, a solicitat sau a primit mită de la testor), acesta va fi afectat astfel doar în momentul aplicării sancțiunii de către angajator, în cadrul unei proceduri disciplinare, care va constitui fondul cauzei.

III. Concluzii

40. CAPC consideră că art.343⁸ Cod de procedură civilă nu contravine prevederilor constituționale ce garantează dreptul la acces la justiție (art.20) și dreptul la muncă (art.43) ale agenților publici testați.
41. CAPC consideră că Curtea Constituțională ar putea evalua suplimentar posibilitatea adresării Parlamentului Republicii Moldova în vederea concretizării în art.343⁸ alin.(4) Cod de procedură civilă:
- a termenului în care instituția care evaluează integritatea instituțională este în drept să atace cu recurs încheierea prin care instanța apreciază rezultatele testării integrității profesionale sau dispune restituirea/recuperarea bunurilor primite de către agentul public testat sau a contravalorii acestora sau a contravalorii acestora;
 - a faptului că agentul public testat poate contesta această încheiere concomitent cu contestarea sancțiunii aplicate, prevăzute la art.22 al Legii 325/2013.