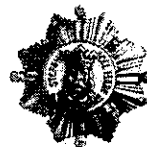




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-419 din 25.01.2021

La nr. 503 din 10.12.2020

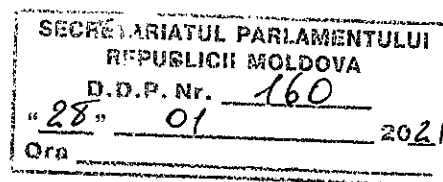
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la exercitarea profesiei de psiholog.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 11 (unsprezece) file.

Director

Ruslan FLOCEA







RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7091 din 25.01.2021

la proiectul de lege cu privire la exercitarea profesiei de psiholog

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autori al proiectului de act normativ sunt un grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova, ceea ce corespunde art.102 din Constituție.

Categoria actului normativ propus este o lege organică, ceea ce corespunde art.102 din Constituție, art.6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, *"Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice".* Mai mult ca atât, art.11 alin.(2/2) al aceleași legi prevede că *"Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea*

proiectului de decizie”.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova la data de 10.12.2020, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului. Totodată, proiectul a fost remis spre efectuarea expertizei anticorupție la 14.12.2020, respectiv nu a fost asigurat termenul de 10 zile lucrătoare pentru recepționarea propunerilor și/sau obiecțiilor.

Astfel, în procesul de promovare a proiectului nu au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2/2) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În cadrul notei informative autorul stabilește expres: *„Proiectul de lege stabilește și reglementează condițiile organizatorice și formele de exercitare a profesiei de psiholog, precum și înființarea, organizarea și funcționarea Uniunii Naționale a Psihologilor din Republica Moldova. [...]*

Proiectul de lege reglementează drepturile și obligațiile psihologului și ale beneficiarului de asistență psihologică, raportul dintre psiholog și beneficiar, condițiile de desfășurare a activității de către psihologii de liberă practică.

Un capitol separat al proiectului de lege se referă la Uniunea Națională a Psihologilor din Republica Moldova, care este o organizație profesională autonomă, apolitică și nonprofit, din care fac parte toți psihologii din Republica Moldova.

Uniunea Națională a Psihologilor din Republica Moldova reprezintă profesia de psiholog în raport cu autoritățile naționale și internațională, reprezintă interesele psihologilor, instituie standard de calitate a serviciilor psihologice, asigură dezvoltarea profesională a psihologilor, aprobă tehnicile psihometrice, atestă dreptul de exercitare a profesiei de psiholog.

Nu în ultimul rând, proiectul de lege reglementează atribuțiile autorităților publice centrale în domeniul reglementării profesiunii de psiholog.”

În urma expertizei efectuate se constată că normele elaborate oferă un concept nou de reglementare a profesiei de psiholog, precum și reglementează procedura autorizării profesiei menționate. Astfel, prevederile proiectului servesc scopului declarat de către autor în nota informativă.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul în ansamblu promovează interesele naționale de a reglementa activitatea de psiholog în Republica Moldova, precum și reglementarea raportului dintre psiholog și beneficiarii serviciilor prestate de către aceștia.

Totuși, din analiza unor prevederi s-au relevat riscuri ce pot afecta imparțialitatea organizării și funcționării Uniunii Naționale a Psihologilor din Republica Moldova (în continuare – Uniune) reglementată în proiect, iar aceasta va afecta transparența organizării și funcționării întregului sistem. Într-o altă ordine de idei, s-au constatat prevederi lacunare privind cerințele privind exercitarea profesiei de psiholog, speță atenționăm asupra cerințelor înaintate cetățenilor străini ce doresc să practice profesia de psiholog pe teritoriul Republicii Moldova (a se vedea art.5 din proiect).

Totodată, nu este reglementat detaliat și transparent procedura de înregistrare a dreptului de exercitare a profesiei de psiholog făcându-se multiple trimiteri la actele procedurale elaborate și aprobate de către Uniune (art.20 din proiect). La fel, nu au fost identificate expres care pot fi

temeiurile refuzului de înregistrare a dreptului sus-citat, de către Uniune. O asemenea reglementare generală afectează transparența întregului proces de autorizare a profesiei de psiholog.

Prin urmare, se constată că promovarea proiectului este conformă interesului public, în măsura în care riscurile identificate vor fi excluse din proiect de către autor.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare".

Nota informativă stabilește necesitatea și temeiul elaborării proiectului, prezintă argumentarea de rigoare și analizează principalele prevederi cu evidențierea elementelor noi aduse în legislația națională, în conformitate cu prevederile art.30 al Legii nr.100/2017 privind actele normative.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

Se constată că nota informativă nu oferă careva detalii și informații concrete în ceea ce privește fundamentarea economico-financiară a proiectului, autorul specificând doar că implementarea normelor propuse or necesita resurse financiare.

Analizând normele elaborate se atestă că implementarea acestora vor solicita alocări financiare din partea bugetului public pentru înființarea Uniunii Naționale a Psihologilor, crearea și întreținerea Registrului psihologilor etc. Astfel, din datele prezentate în nota informativă a impactului economico-financiar al proiectului nu poate fi destins cu exactitate suma necesară ce urmează a fi alocată din bugetul public pentru realizarea măsurilor descrise mai sus. În rezultat nu poate fi apreciat nici în ce măsură bugetul de stat va face față normelor descrise în proiect. În acest context, stabilim că de realizarea și implementarea prevederilor elaborate foarte mult depinde de modul de alocare și disponibilitatea bugetului de a acoperi aceste cheltuieli.

Subsidiar, art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova stabilește expres că „Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern”.

Prin urmare, proiectul necesită a fi consultat cu autoritățile implicate direct în soluționarea problemelor incluse în proiect, în speță Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și Educației, Culturii și Cercetării pentru prezentarea propunerilor și/sau obiecțiilor pe marginea celor propuse.

La fel, se recomandă completarea notei informative cu date suplimentare care să conțină o analiză succintă din punct de vedere economică, cu estimarea cheltuielilor ce pot apărea la etapa

implementării normelor elaborate.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

În ansamblu, proiectul întrunește rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Totuși, unele norme sunt formulate confuz, deoarece termenii cu care se operează sunt generali și echivoci, cum ar fi: „să acorde servicii pro bono”, „se constituie din delegați aleși de subdiviziunile sale”, „Poate exercita profesia de psiholog persoana care [...] f) a exercitat profesia de psiholog în ultimii 5 ani [...]” etc. (a se vedea art.5, art.10, art.25 din proiect). Formulările ambigue permit interpretarea abuzivă a normei ceea ce constituie un factor de coruptibilitate.

Totodată, s-a identificat utilizarea termenilor diferiți la identificarea unui același fenomen comun, iar aici facem referire la termenul de „contrat” și termenul de „acord” la care se face trimitere în art.13 și 14 din proiect. La aplicare aceste prevederi riscă să fie interpretate în mod preferențial, iar procedurile vis-a-vis de aceste acte riscă să fie stabilite diferit, în dependență de interesele urmărite.

Aspectele date sunt analizate în conținutul capitolului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Reieșind din faptul că proiectul vizat vine să pună bazele reglementării fundamentale pentru domeniul activității de psiholog din Republica Moldova, acesta nu contravin cadrului legal național. Totodată, în proiect se atestă prezența unui număr mare de norme ce fac trimiteri la careva acte/cerințe/modele de cereri/standarde ce urmează să fie aprobate de către Uniune, ceea ce riscă să afecteze transparența procesului de autorizare a profesiei de psiholog. În opinia noastră, cerințele de bază și procedura obținerii autorizației/înregistrării profesiei de psiholog trebuie reglementat expres în prezenta lege. Transparența întregului mecanism poate fi garantat doar prin instituirea unor norme rigide și limite clare din start, care să excludă orice promovări de interese private, în practicarea activității de psiholog.

Subsidiar, se atestă că unele prevederi ce reglementează modul de organizare și funcționare a organelor Uniunii în special:

- modul de organizare a Congresului Uniunii în raport cu actele adoptate de către acesta;
- organizarea și restricțiile membrilor din comisiile de bază ale Uniunii;
- lipsa criteriilor de selectare a membrilor comisiilor etc., atentează direct la unele standarde

anticorupție declarate de către Convenția ONU împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003 - act internațional ratificat de către Republica Moldova prin Legea nr.158/2007.

În acest sens, atenționăm că Convenția sus-citată declară transparența în administrarea publică ca fiind unul din standardele anticorupție. Astfel, art.10 din Convenție declară: „Ținând seama de necesitatea luptei împotriva corupției, fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a spori transparența administrației sale publice, inclusiv în ceea ce privește organizarea, funcționarea și procesele decizionale, dacă este cazul. Aceste măsuri pot include, în special: a) adoptarea de proceduri sau de reglementări care să permită publicului obținerea, dacă este cazul, a informațiilor asupra organizării, funcționării și proceselor decizionale de administrație publică, precum și, ținând seama de protecția vieții private și a datelor personale, asupra deciziilor și actelor juridice care îi privesc [...]”.

Aspectele date vor fi analizate detaliat în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul elaborat propune un mecanism nou de înregistrare și practicare a profesiei de psiholog, iar unul din subiecții implicați și responsabil direct de buna funcționare a mecanismului propus va fi Uniunea Națională a Psihologilor – organizație profesională autonomă (persoană juridică de drept public). Analizând proiectul în ansamblu se atestă că unele aspecte de organizare și funcționare a Uniunii sunt reglementate foarte general fără a fi clară ulterioara procedură de implementare, precum: nu se cunoaște cu exactitate membrii Congresului Uniunii (organ suprem de conducere a Uniunii – art.25 din proiect), modul de delegare a acestor membri și mandatul acestora (toate aceste aspecte fiind stabilite de Statutul Uniunii – act aprobat, de asemenea de către membrii Congresului Uniunii – a se vedea art.26 alin.(1) lit.a) din proiect). O asemenea abordare, din start acordă discreții excesive pentru acești membri ai Congresului, prin acordarea dreptului de a-și stabili durata mandatului.

La fel, cu referire la membrii comisiilor de bază, aceștia sunt numiți de Congres, fără a stabili anumite criterii de selectare a acestora (cu excepția comisiei de cenzori).

Un alt aspect, constă în lipsa unor norme de procedură care să vizeze nu doar raportarea conflictelor de interes (art.36 alin.(2) lit.g) din proiect), dar și soluționarea acestor conflicte în cadrul Uniunii.

Toate aceste aspecte descrise mai sus, afectează direct transparența funcționării Uniunii Naționale a Psihologilor, ceea ce prezintă un risc de corupție pentru întregul domeniu de reglementare.

Aspectele date vor fi analizate detaliat în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

Art.5 alin.(3)-(5) potrivit proiectului.

Art.5 [...] (3) Poate exercita profesia de psiholog persoana care:

- a) este cetățean al Republicii Moldova cu domiciliul în această țară;
- b) deține o diplomă de studii superioare de licență în psihologie, eliberată de o instituție de învățământ din Republica Moldova ori un act de studii de învățământ superior din străinătate în domeniul psihologiei, recunoscut și echivalat în Republica Moldova;
- c) posedă limba de stat: [...]
- f) a exercitat profesia de psiholog în ultimii 5 ani sau activează ca psiholog din momentul obținerii diplomei de studii specificate la lit. b);
- g) este membru a Uniunii;
- h) are dreptul să exercite profesia de psiholog în condițiile prezentei legi.
- i) Cetățeanul străin sau apatridul are dreptul să exercite profesia de psiholog dacă cunoaște limba de stat și/sau limba minorităților naționale, în a cărei rază teritorială își va desfășura activitatea, și întrunește condițiile prevăzute la alin.(3).

(4) Prin derogare de la alin.(3) poate accede în exercitarea profesiei de psiholog, persoana care deține diplomă de studii superioare de licență, iar până la intrarea în vigoare a prezentei legi întrunește următoarele condiții: a) a exercitat profesia de psiholog cel puțin 5 ani; b) a absolvit cursuri de recalificare în psihologie sau deține diploma de studii superioare de master în psihologie.

(5) Prin derogare de la alin.(3) persoanele care dețin diplomă de studii superioare de licență în psihologie, dar nu au exercitat profesia de psiholog în ultimii 5 ani, până la intrarea în vigoare a prezentei legi, sunt în drept să exercite profesia de psiholog după realizarea cursului de formare profesională inițială, în condițiile stabilite de Uniune. [...]

Obiecții:

Toate aceste 3 aliniate reglementează cerințele legale ce vizează dreptul de a exercita profesia de psiholog, însă modul de redare a acestor cerințe sunt neclare din mai multe aspect de identificarea a cerințelor specifice pentru fiecare categorie de subiecți interesați (tineri absolvenți a studiilor în domeniu; persoanele cu un stagiu în profesia de psiholog; psihologii - cetățeni străini).

Din cerințele invocate la alin.(3) deducem că acestea sunt pentru psihologii cu un stagiu în domeniu (în speță se deduce din cerința de la lit.f) – impunerea unei experiențe de 5 ani în profesie). Iar ulterior se menționează la alin.(4) se prevede unele derogări de la alin.(3) dar nu se cunosc pentru care categorii de persoane.

Totodată, la alin.(3) lit.h) și i) se atestă norme ce nu au o tangență directă cu cerințele pentru profesia de psiholog. Astfel, norma de la lit.h) stabilește un drept pentru psihologi și nu o cerință, „are dreptul să exercite profesia de psiholog în condițiile prezentei legi”, deși se află la compartimentul cerințele pentru profesia de psiholog.

Lit.i) în general prevede cerințe suplimentare pentru cetățenii străini ce intenționează să practice profesia dată pe teritoriul Republicii Moldova. La acest capitol distingem neconcordanțe între normele din proiect, deoarece inițial se menționează că cetățeanul străin trebuie să cunoască limba de stat sau se admite și cunoașterea unei limbi a minorităților teritoriale (în dependență de raza în care va activa), iar ulterior se impun și cerințele alin.(3) unde deja cunoașterea limbii române este o obligație pentru toți. O asemenea reglementare riscă să creeze confuzii la aplicare pentru persoanele interesate. Totodată, considerăm absolut

necesar ca cetățeanul străin să pe lângă cerințele invocate mai trebuie să dețină și dreptul de ședere pe teritoriul Republicii Moldova, în sensul Legii nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova. Conform legii sus-indicate „drept de ședere – drept de a-și stabili reședința sau domiciliul pe teritoriul Republicii Moldova, acordat străinului, în condițiile prezentei legi, de către autoritatea competentă pentru străini”. Această cerință a fost omisă la art.5 privind cerințele pentru cetățenii străini ce intenționează să practice profesia de psiholog.

La capitolul expunerea normei de drept Legea nr.100/2017 stabilește expres: art.54 „Textul proiectului actului normativ se elaborează în limba română, cu respectarea următoarelor reguli: a) conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale, de ortografie și de punctuație; b) într-o frază este exprimată o singură idee; c) terminologia utilizată este constantă, uniformă [...]”.

În concluzie, o asemenea reglementare generală și prezența mai multor neclarități la expunerea textului legii va admite interpretarea procedurii de înregistrare a profesiei de psiholog, cerințele pentru solicitanți putând fi stabilită diferit de la caz la caz, ceea ce prezintă un risc de corupție.

Subsidiar, lipsa unei reglementări detaliate și limitative la capitolul cerințe pentru profesia de psiholog va genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate pentru aplicarea abuzivă a normelor propuse în proiect.

Recomandări:

Revizuirea art.5 alin.(3)-(5) și indicarea expresă și limitativă a tuturor cerințelor pentru exercitarea profesiei de psiholog pentru fiecare categorie de solicitanți în parte:

- pentru persoanele care activează deja ca psihologi;
- pentru persoanele care au absolvit instituțiile de învățământ superior în domeniul psihologiei;
- pentru cetățenii străini/apatrizi care intenționează să practice profesia de psiholog pe teritoriul Republicii Moldova.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

- 2 -

Art.10 lit.e) potrivit proiectului.

Art.10 Psihologul care își desfășoară activitate profesională în condițiile prezentei legi are următoarele drepturi: [...] e) să acorde servicii pro bono;

Obiecții:

O asemenea expunere contravine cerințelor legale stabilite de Legea nr.100/2017, datorită utilizării cuvântului „pro bono” care este un neologism, neutilizat în cadrul legal național. Astfel, potrivit art.54 din legea sus-citată „Textul proiectului actului normativ se elaborează în limba română, cu respectarea următoarelor reguli: a) conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale, de ortografie și de punctuație; [...] e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire. În cazul în care se impune folosirea unor termeni și expresii din alte limbi, se indică, după caz, corespondentul acestora în limba română”. Respectiv, pentru a exclude aplicarea defectuoasă și interpretarea prevederilor în mod unilateral

este recomandabil stabilirea unei termen echivalent în limba română pentru termenul „pro bono”.

Recomandări:

Expunerea normei în una din următoarele redacții: „e) să acorde servicii cu titlu gratuit ” sau „e) să acorde servicii fără recompense financiară”.

Factori de risc:

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 3 -

Art.13 și art.14 potrivit proiectului.

Art.13 Beneficiarul de asistență psihologică are următoarele obligații: a) să urmeze recomandările psihologului;

[...] e) să-și onoreze obligațiile pecuniare care reiesă din contractul încheiat cu psihologul.

Art.14. Raportul dintre psiholog și beneficiar

(4) Beneficiarii care necesită îngrijiri medicale specializate, se referă către instituțiile medico-sanitare de profil, ținând cont de acordul acestora.

(5) Asistența psihologică este oferită beneficiarului doar în baza acordului. iar în cazul minorilor, este solicitat acordul reprezentantului legal al acestuia, cu excepția primei ședințe, respectând interesul superior al copilului.

(6) Acordul dintre psiholog și beneficiar poate prevedea modalitatea, tipul, durata de acordare a asistenței psihologice, precum și alte detalii stabilite de părți.

Obiecții:

Pentru a reglementa raportul între psiholog și beneficiar într-un mod unitar (cu evitarea dublei interpretări) acest raport necesită a fi reglementat cu exactitate, utilizând o terminologie constantă pe tot parcursul proiectului. În acest sens, evidențiem că proiectul operează periodic cu termenul „contract” și „acord”, toate referindu-se la procedura de prestare a serviciilor psihologice către beneficiari. Prin urmare, se creează o confuzie pentru subiecții interesați, fie beneficiarii și psihologii urmează să încheie un contract de prestare a serviciilor (conform art.13), fie aceștia urmează să încheie un acord (potrivit art.14), fie putem deduce că autorul se referă la două acte diferite ce urmează a fi încheiate între subiecții vizați (și contract și un acord).

Astfel, optăm pentru menținerea unui limbaj unic, cu respectarea terminologiei, pentru a evita posibilele confuzii și proceduri birocratice care pot apărea datorită termenilor diferiți utilizați.

Totodată, se recomandă revizuirea obligației de la art.13 lit.a) din proiect și anume obligativitatea respectării recomandărilor de către beneficiari, în opinia noastră beneficiarul este de fapt, în drept să aleagă dacă dorește să urmeze recomandările psihologului sau nu. Tratând recomandarea ca pe o obligație se încalcă de fapt, drepturile beneficiarului.

În concluzie, o asemenea reglementare, diferențiată acordă întregului proiect un caracter defectuos și prezintă un risc de corupție, prin incertitudinea reglementării relațiilor contractuale în beneficiar și psiholog.

Recomandări:

- 1) Operarea la art.13 și 14 cu un singur termen fie „contract” sau „acord”.
- 2) Excluderea lit.a) de la art.13 din proiect.

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Utilizarea neuniformă a termenilor ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Generale ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism
---	--

- 4 -

Art.18 alin.(2), art.19 alin.(6), art.20 etc. potrivit proiectului.

18. (2) Standardele de calitate privind asistența psihologică se aprobă de Uniune.

19 (6) Procedura de organizare a activității profesionale în una din formele de exercitare a profesiei de psiholog de liberă practică este reglementată de Uniune.

20. (2) Modelul de cerere și lista actelor necesare vor fi stabilite de. [...] Uniunea eliberează psihologului Certificatul de exercitare a profesiei de psiholog.

(6) Refuzul privind înregistrarea dreptului de exercitare a profesiei de psiholog, înregistrare a cabinetului psihologului și a cabinetului asociat de psihologi poate fi atacat în instanța de judecată.

(7) Informația despre psihologii cu drept de exercitare a profesiei de psiholog, cabinetele de psihologi și cabinetele asociate de psihologi se consemnează în Registrul psihologilor din Republica Moldova, conform modelului elaborat și aprobat de Uniune.

Obiecții:

Cu referire la procedura de înregistrare a profesiei de psiholog, precum și la practicarea acestei profesii statuăm că proiectul propus reglementează foarte vag acest domeniu, majoritatea procedurilor esențiale pentru psihologi fiind stabilite ulterior de către Uniune. Ca obiecție generală se atestă atribuirea unui spectru foarte larg de competențe către Uniunea Națională a Psihologilor, ea fiind subiectul care:

- stabilește cerințele și standardele profesiei;
- procedura de organizare a profesiei;
- desfășoară evaluarea psihologilor și eliberarea certificatului de exercitare a profesiei de psiholog;
- ținerea Registrului psihologilor și stabilirea informației ce se va conține în acest Registru;
- sancționarea disciplinară și aplicarea sancțiunilor disciplinare, inclusiv cu suspendarea sau retragerea certificatului (a se vedea art.35 și 37 din proiect). Astfel, se atestă acordarea unor competențe extensive Uniunii care cuprind: stabilirea regulilor, aplicarea acestor reguli, monitorizarea activității psihologilor, precum și aplicarea sancțiunilor pentru încălcarea regulilor stabilite tot de Uniune. O asemenea reglementare extensivă a competențelor prezintă un risc de corupție prin monopolizarea acestui domeniu de către o structură unică.

Nu negăm necesitatea unei autorități în domeniu, însă competențele acesteia trebuie bine stabilite prin norme de drept, inclusiv cu impunerea unor limite în activitate pentru a evita eventualele abuzuri în activitate. Însă, când se atestă că toate cerințele, standardele și procedurile de certificare/autorizare a profesiei de psiholog se stabilește unilateral de către Uniune, ea participând nemijlocit și la procesul certificării și retragerii certificatului, plus nu sunt clar reglementat cine va face parte din Congres (care este organul suprem al Uniunii), atunci putem afirma că există un risc de corupție în tot mecanismul dat,

manifestat prin imparțialitatea și netransparența funcționării acestei entități publice. Atenționăm că transparența este unul din standardele anticorupție recunoscute de către actele internaționale, precum: Convenția ONU împotriva corupției, ratificată de către Republica Moldova prin Legea nr.158/2007 și care prevede la art.10 „Ținând seama de necesitatea luptei împotriva corupției, fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a spori transparența administrației sale publice, inclusiv în ceea ce privește organizarea, funcționarea și procesele decizionale, dacă este cazul. Aceste măsuri pot include, în special: a) adoptarea de proceduri sau de reglementări care să permită publicului obținerea, dacă este cazul, a informațiilor asupra organizării, funcționării și proceselor decizionale de administrație publică, precum și, ținând seama de protecția vieții private și a datelor personale, asupra deciziilor și actelor juridice care îi privesc [...]”.

Subsidiar, lipsa unei reglementări detaliate și limitative la capitolul activitatea și competențele Uniunii va genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate pentru aplicarea abuzivă a normelor propuse în proiect.

Recomandări:

1. Elaborarea și aprobarea standardelor de calitate privind asistența psihologică de către Guvern.
2. Procedura de organizare a activității profesionale în una din formele de exercitare a profesiei de psiholog de liberă practică să fie reglementată prin hotărâre de Guvern.
3. Stabilirea prin norme de drept în prezentul proiect 1) modelul de cerere și 2) lista actelor care sunt necesare a fi prezentate de către psihologi pentru a obține certificarea în domeniu.
4. Stabilirea prin norme de drept în prezentul proiect a informației ce se va conține în Registrul psihologilor al Republicii Moldova.
5. Reglementarea strictă și limitativă a competențelor Uniunii.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public
- Atribuții extensive de reglementare
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Cumularea competențelor de a stabili rigori, a controla aplicarea lor și de a sancționa
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

Art.24, art.25, art.26 potrivit proiectului.

Art.24 (1) Organizarea și funcționarea Uniunii se realizează la nivel național și regional.

(2) Uniunea stabilește numărul de subdiviziuni regionale.

Articolul 25. (1) Congresul Uniunii (în continuare – Congres) este organul suprem de conducere al Uniunii și se constituie din delegați aleși de subdiviziunile sale.

(2) Durata mandatului, procedura de delegare și numărul de psihologi delegați la Congres se stabilesc prin Statutul Uniunii, în funcție de numărul de membri ai subdiviziunilor sale.

[...]

Articolul 26. (1) Congresul are următoarele atribuții: a) adoptă Statutul Uniunii, structurile administrative ale Uniunii, înființarea de noi comisii sau restructurarea celor existente;

[...]

Obiecții:

În procesul de organizare și funcționare atât a Uniunii, cât și a Congresului în mod special s-au depistat mai multe neclarități la nivel de reglementare, care la aplicare pot prezenta riscuri de corupție și aplicare preferențială a procedurilor de organizare.

1. Un prim aspect costă în faptul că din normele propuse nu pot fi destinse subdiviziunile regionale, cum se vor forma acestea și câte vor fi total, atribuind competența deplină de stabilire a numărului și a modului de formare către Uniune. La acest capitol mai trebuie de specificat că potrivit art.24 Uniunea stabilește numărul subdiviziunilor sale, iar art.25 stabilește viceversa că subdiviziunile delegă membrii Congresului care de fapt și formează organul suprem al Uniunii. Printr-o asemenea reglementare contradictorie nu este clar procedura de formare a subdiviziunilor, precum și procedura de delegare a membrilor în cadrul Congresului.

Mai mult ca atât, repetat atenționăm asupra necesității unei reglementări limitative în ceea ce privește modul de organizare și funcționare a Uniunii, împreună cu subdiviziunile acestora, pentru a evita orice formă de abuz în cadrul activității acestei structuri publice. Iar prezența unor norme contradictorii, fără o procedură consecutivă și pași concreți (în speță de formare a subdiviziunilor regionale) va admite stabilirea lor unilaterală și posibil într-un număr mai mare de cât ar fi necesar, deoarece cadrul legal nu prevede o procedură limitativă. Aceste aspecte strategice necesită a fi reglementate prin norme de drept, pentru a se exclude aplicarea preferențială a textului legii.

Necesitatea unei reglementări ample, în ce privește stabilirea clară a subdiviziunilor Uniunii și a formării Congresului Uniunii, derivă din principiul precizie textului normativ. Astfel, conform art.6 alin.(1) din Legea nr.100/2017 „(1) La elaborarea unui act normativ se respectă următoarele principii: [...] d) oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice”. Prin urmare, aspectele strategice sus-menționate necesită a fi reglementate prin norme de drept, pentru a se exclude aplicarea preferențială a textului legii.

2. Un altă prevedere, ce afectează direct transparența funcționării Uniunii se atestă la art.25 alin.(2) care stabilește că durata mandatului, procedura de delegare și numărul de psihologi delegați la Congres se stabilesc prin Statutul Uniunii, act care conform art.26 se adoptă la fel, de către Congres. Respectiv, analizând aceste 2 prevederi deducem că Congresul prin adoptarea Statutului Uniunii, de fapt își vor stabili și durata propriului mandat, procedura proprie de delegare și a numărului de psihologi delegați în componența sa, fapt ce afectează direct imparțialitatea organizării Congresului Uniunii.

Totodată, redacția actuală atentează asupra transparenței mecanismului de organizare a Congresului Uniunii și admite promovarea unor interese private, contrar interesului public. Amintim că potrivit Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției, art.10: „Ținând seama de necesitatea luptei împotriva corupției, fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a spori transparența administrației sale publice, inclusiv în ceea ce privește organizarea, funcționarea și procesele

decizionale, dacă este cazul. Aceste măsuri pot include, în special: a) adoptarea de proceduri sau de reglementări care să permită publicului obținerea, dacă este cazul, a informațiilor asupra organizării, funcționării și proceselor decizionale de administrație publică, precum și, ținând seama de protecția vieții private și a datelor personale, asupra deciziilor și actelor juridice care îi privesc [...]”.

Prin urmare, norma analizată necesită a fi revizuită astfel, pentru a exclude riscurile de corupție identificate .

3. Un alt aspect ce necesită a fi reglementat constă în lipsa unor norme care să prevadă cerințele vis-a-vis de candidații la funcția de membri a Congresului. Astfel, lipsa unor cerințe a membrilor, lipsa unei proceduri clare de numire/delegare a acestora, lipsa stabilirii exprese a duratei mandatului în cadrul Congresului, lipsa clară a subdiviziunilor regionale face ca această structură (Uniunea) să nu fie una credibilă sub aspect funcțional, iar promovarea unor interese private în cadrul acestei entități publice va fi posibilă la orice etapă de organizare și funcționare, fapt ce afectează interesul public și interesul psihologilor din Republica Moldova.

Subsidiar, lipsa unei reglementări detaliate și limitative la capitolul organizarea și funcționare Congresului și a subdiviziunilor regionale ale Uniunii va genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate pentru aplicarea abuzivă a normelor propuse în proiect.

Recomandări:

1) Stabilirea expresă în prezentul proiect a numărului de subdiviziuni regionale ale Uniunii și modul de organizare a acestora.

2) Completarea proiectului cu norme suplimentare care să stabilească expres durata mandatului membrilor Congresului.

3) Completarea proiectului cu norme suplimentare care să stabilească numărul total de membri al Congresului.

4) Completarea proiectului cu norme suplimentare care să stabilească clar și limitativ cerințele vis-a-vis de candidații la funcția de membri ai Congresului.

5) Se recomandă ca toate aspectele organizatorice ale Uniunii să fie reglementate fie prin prezentul proiect, fie de către Guvern printr-un act normativ (hotărâre de Guvern), precum și evitarea trimiterilor la acte aprobate ulterior de către Uniune asupra aspectelor organizatorico-funcționale.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Cumularea competențelor de a stabili rigori, a controla aplicarea lor și de a sancționa
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

Art.art.26 alin.(2) și art.27 potrivit proiectului.

Articolul 26. (2) Congresul alege și revocă: a) președintele Uniunii; b) secretarul Biroului executiv; c) președinții, membrii, membrii supleanți ai tuturor comisiilor; [...]

Articolul 27. (1) În cadrul Uniunii își desfășoară activitatea următoarele comisii de bază: a) Comisia de cenzori; b) Comisia de etică, deontologie și litigii; c) Comisia pentru știință, cercetare și formare profesională.

(2) Comisia de cenzori exercită controlul activității economico-financiare a Uniunii. Este constituită din 3 membri, dintre care cel puțin unul cu studii economice și cu o vechime în profesie de cel puțin 5 ani.

(3) Comisia de etică, deontologie și litigii, este constituită din 9 membri și exercită următoarele atribuții: [...]

(4) Comisia pentru știință, cercetare și formare profesională este constituită din 9 membri, și exercită următoarele atribuții: [...]

(5) Comisiile Uniunii se subordonează Congresului [...]

Obiecții:

1. Cu referire la art.26 menționează că aceasta specifică la alin.(2) că Congresul alege și revocă membrii celor mai importante organe de conducere în cadrul Uniunii, fără a indica care va fi procedura de alegere și revocare, precum și criteriile de selectare a candidaților la funcțiile vizate. Astfel, repetat evidențiem o lacună de drept în ceea ce privește selectarea și revocarea funcțiilor cheie din cadrul Uniunii.

2. Cu referire la art.27 care reglementează comisiile de bază specificăm că și în cadrul acestora nu cunoaștem ce condiții trebuie să întrunească candidații la funcțiile de membri pentru a putea fi selectați de către Congres. Doar art.27 alin.(2) prevede că comisia de cenzori este constituită din 3 membri, dintre care cel puțin unul cu studii economice și cu o vechime în profesie de cel puțin 5 ani (însă nu cunoaștem la care profesie face referire autorul - în domeniul economic sau psihologie). În restul comisiilor careva cerințe în general nu sunt indicate. Astfel, atenționăm că cerințele minime trebuie să fie stabilite exhaustiv în prezentul proiect pentru a acorda o transparență funcțiilor date. Lipsa unor condiții minime care trebuie întrunite de candidații la funcția de membru în comisiile de bază va crea oportunități pentru alegerea unor persoane ce sunt incompatibile cu funcția dată, ceea ce contravine interesului general al Uniunii. Astfel, se atestă un vid legislativ vis-a-vis de cerințele minime pentru candidații la funcția de membri al comisiilor de bază, fapt ce creează condiții favorabile pentru un comportament coruptibil și tendința de implicare în manifestări de corupție a persoanelor responsabile de selectarea acestuia.

3. Un alt aspect esențial pentru buna și transparenta activitate a Uniunii constă în stabilirea prin norme de drept care sunt incompatibilitățile calității de membru în comisiile de bază cu alte activități, ținând cont că aceștia vor fi responsabili de controlul financiar al Uniunii, soluționarea litigiilor apărute în activitatea psihologilor din Republica Moldova și admiterea în profesia de psiholog.

În acest sens, optăm pentru o reglementare rigidă și clară, astfel, ca fiecare membru al unei comisii să cunoască din prezenta lege care sunt limitele și restricțiile sale funcționale în calitate de membru.

Lipsa reglementării clare a incompatibilităților calității de membru în prezenta lege prezintă un risc de corupție, manifestat prin posibilitatea stabilirii acestor incompatibilități în mod individual (în dependență de interesele urmărite).

Repetat, amintim că potrivit Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției, art.10: „Ținând seama de necesitatea luptei împotriva corupției, fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a spori transparența administrației sale publice, inclusiv în ceea ce privește organizarea, funcționarea și procesele decizionale, dacă este cazul. Aceste măsuri pot include, în special: a) adoptarea de proceduri sau de reglementări care să permită publicului obținerea, dacă este cazul,

a informațiilor asupra organizării, funcționării și proceselor decizionale de administrație publică, precum și, ținând seama de protecția vieții private și a datelor personale, asupra deciziilor și actelor juridice care îi privesc [...]".

Recomandări:

1) La art.26 alin.(2) să se reglementeze detaliat modul/procedura de alegere și revocare a membrilor celor mai importante organe de conducere în cadrul Uniunii.

2) Completarea proiectului cu prevederi care să reglementeze expres un minim de cerințe ce trebuie întrunite de candidații la funcția de membru al comisiilor de bază în cadrul uniunii. Menționăm că aceste cerințe trebuie să fie specifice fiecărei comisii în parte, de exemplu: 1) stabilirea unui minim de experiență; 2) reputație ireproșabilă și alte cerințe (acestea trebuie stabilite exhaustiv).

3) Completarea proiectului cu un articol nou care să reglementeze expres și limitativ care sunt incompatibilitățile calității de membru al comisiilor de bază.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Promovarea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

- 7 -

Art.29 potrivit proiectului.

Art.29. Alegerea și revocarea președintelui Uniunii

(1) Uniunea este condusă de un președinte, ales de Congres pentru un mandat de 3 ani.

(2) Persoana care candidează la poziția de președinte trebuie să îndeplinească următoarele condiții: a) să fie membru al Uniunii; b) să aibă o vechime de activitate în domeniul psihologiei, de cel puțin 10 ani; c) să fie o persoană notorie; d) să aibă o reputație ireproșabilă.

[...]

(6) Președintele Uniunii poate fi revocat înainte de expirarea mandatului în următoarele cazuri: a) retragerea calității de membru al Uniunii; b) comiterea unor fraude sau neregularități constatate de către Comisia de cenzori; c) imposibilitatea exercitării mandatului pe o durată mai mare de 6 luni.

Obiecții:

1) Cu referire la cerințele minime față de candidații la funcția de președinte al Uniunii menționăm că acestea sunt prezentate foarte general (în esență este obligatorie doar experiența de muncă în domeniul psihologiei de minim 10 ani), celelalte cerințe sunt foarte general expuse:

- persoană notorie;

- reputație reproșabilă, care sunt cerințe ce nu au un mecanism/proporție măsurabilă. Astfel, le apreciem aceste cerințe ca fiind prea generale pentru o funcție atât de responsabilă ca Președintele Uniunii Naționale a Psihologilor. Optăm pentru revizuirea acestora și completarea lor cu cerințe suplimentare, precum: cu un număr X de lucrări publicate în domeniu psihologiei; să nu aibă antecedente penale/contravenționale în domeniile X; să dețină minim diplomă de studii de master în domeniul psihologiei etc.

Subsidiar, atenționăm că aceste cerințe minime trebuie să fie stabilite exhaustiv în prezentul proiect pentru a acorda o transparență funcțiilor date. Lipsa unor condiții minime și complexe care trebuie întrunite de

candidații la funcția de președinte va crea oportunități pentru alegerea unor persoane ce sunt incompatibile cu funcția dată, ceea ce contravine interesului general al Uniunii. Astfel, se atestă un vid legislativ vis-a-vis de cerințele minime pentru candidații la funcția de președinte, fapt ce creează condiții favorabile pentru un comportament coruptibil și tendința de implicare în manifestări de corupție a persoanelor responsabile de selectarea acestuia.

2) Un alt aspect menționat la art.29 din proiect vizează temeiurile de revocare ale președintelui. Astfel, la alin.(6) lit.b) autorul stipulează că unul din temeiurile de revocare sunt comiterea unor fraude sau neregularități constatate de către Comisie de cenzor, ceea ce în opinia noastră nu este suficientă deoarece de constatarea neregulilor și încălcării cerințelor legale este responsabilă direct comisia de etică, deontologie și litigii. În acest sens, considerăm că trebuie în mod obligatoriu revăzută și completată această literă, astfel, ca președintele să poată fi revocat și în baza deciziilor Comisiei direct responsabile de constatarea încălcărilor disciplinare (potrivit art.37 din proiect), comisia de cenzor limitându-se doar la controlul financiar al Uniunii, nu și la restul încălcărilor.

Prin urmare, se atestă un vid legislativ ce va admite încălcări ale președintelui Uniunii fără posibilitatea de a fi revocat din funcție pentru aceste încălcări, ceea ce prezintă un risc de corupție și abuz de serviciu. Totodată, o reglementare detaliată și complexă va responsabiliza funcția de președinte al Uniunii.

Un altă neclaritate constă în sintagma „fraude și neregularități constatate” care din nou va putea să fie interpretată diferit la aplicare, întrucât nu este clar la ce etapă se va considera constatarea viabilă/validă. Astfel, va fi oare suficient să se constate într-un proces-verbal aceste nereguli/fraude pentru a surveni revocarea din funcție sau revocarea va putea fi aplicată doar în baza unei decizii finale ale comisiilor responsabile. Acest aspect este esențial și trebuie clar reglementat prin norme de drept, pentru a exclude orice aplicare abuzivă a textului legii.

Lipsa unei reglementări detaliate și limitative la capitolul alegerea și revocarea președintelui Uniunii va genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate pentru aplicarea abuzivă a normelor propuse în proiect. Totodată, o asemenea prevedere afectează transparența funcționării întregului mecanism propus de proiect.

Recomandări:

1) Completarea art.29 alin.(2) cu cerințe suplimentare pentru candidații la funcția de președinte al Uniunii (stabilite exhaustiv), precum:

deținerea unui număr X de lucrări publicate în domeniu psihologiei; lipsa antecedentelor penale/contravenționale/disciplinare în domeniile X; deținerea unei diplome de studii de master în domeniul psihologiei etc.

2) Expunerea alin.(6) lit.b) în următoarea redacție „b) comiterea unor fraude, neregularități și încălcări ale legislației naționale constatate printr-o decizie de către Comisia de cenzori și/sau Comisia de etică, deontologie și litigii”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

Art.31 și art.32 potrivit proiectului.

Articolul 31. Componenta Biroului executiv al Uniunii

(1) Biroul executiv al Uniunii este alcătuit din 9 membri, după cum urmează: a) președintele Uniunii; b) secretarul Biroului executiv; c) președintele Comisie pentru știință, cercetare și formare profesională; d) președintele Comisie de etică, deontologie și litigii; e) președintele Comisiei de cenzori; f) patru membri propuși de Congres. [...]

Articolul 32. Biroul executiv este organul executiv al Uniunii, care are următoarele atribuții: [...] g) exercită controlul asupra executării deciziilor adoptate de Congres și de Comisii;

Obiecții:

Obiecții:

Repetat atenționăm asupra unui mecanism netransparent și imparțial în ceea ce privește formarea și activitatea Uniunii, (în cazul normelor a Biroului executiv din cadrul Uniunii). Astfel, dacă analizăm membrii Biroului executiv propuși la art.31 și normele art.26 alin.(2) din proiect, atunci deducem că majoritatea a membrilor Biroului de fapt, vor fi aleși/stabiliți unilateral de către Congres (fără criterii clare de selectare), întrucât dacă analizăm art.26 alin.(2): toți președinții comisiilor de bază și secretarul Biroului Executiv vor fi numiți către Congres, plus 4 membri numiți, la fel, de către Congres (potrivit art.31). O asemenea abordare reprezintă de fapt constituirea Biroului executiv direct de către Congres, care după cum am stipulat la obiecție nr.5 cap.III din prezentul raport de expertiză, la fel este un organ constituit în mod netransparent și fără reguli clar stabilite.

În acest context, apare întrebarea în ce măsură Biroul executiv își va putea exercita sarcinile și atribuțiile stipulate la art.32 în mod independent și imparțial de celelalte organe de conducere ale Uniunii, dacă majoritatea decisivă a membrilor sunt numiți de către Congres. Aici atragem atenția în special, asupra atribuțiilor de control asupra executării deciziilor adoptate de către Congres (art.32, lit.g) din proiect). Prin urmare, această abordare se prezintă unilaterală și discreționară, cu un risc sporit de corupție și manifestări de abuzuri în cadrul exercitării atribuțiilor de către Biroul executiv.

La acest capitol repetat, amintim că potrivit Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției, transparența în sectorul public constituie un standard de integritate și anticorupție, iar potrivit art.10 din Convenție: „Ținând seama de necesitatea luptei împotriva corupției, fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a spori transparența administrației sale publice, inclusiv în ceea ce privește organizarea, funcționarea și procesele decizionale, dacă este cazul. Aceste măsuri pot include, în special: a) adoptarea de proceduri sau de reglementări care să permită publicului obținerea, dacă este cazul, a informațiilor asupra organizării, funcționării și proceselor decizionale de administrație publică, precum și, ținând seama de protecția vieții private și a datelor personale, asupra deciziilor și actelor juridice care îi privesc [...]”.

Prin urmare, structura Biroului executiv necesită a fi revăzută și modificată pentru a garanta buna funcționare a tuturor organelor de conducere în cadrul Uniunii.

Recomandări:

Stabilirea unei componente a Biroului executiv care ar asigura și garanta independența decizională și imparțialitatea acesteia (în special a se garanta independența decizională față de Congres).

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- conflict de interese și/sau favoritism

- 9 -

Art.31 alin.(5) și art.32 lit.j) potrivit proiectului.

Art.31 (5) Activitatea de membru al Biroului executiv se exercită în baza unei remunerații, a cărei valoare se stabilește de către Congres.

**Art.32 Biroul executiv este organul executiv al Uniunii, care are următoarele atribuții:
[...] j) stabilește cuantumul salariilor angajaților Uniunii;**

Obiecții:

Din textul propus deducem că toți membrii Comisiilor de bază, membri Biroului executiv și angajații Uniunii vor beneficia de o remunerare stabilită de către Uniune (în special: remunerarea va fi stabilită de către Congres pentru Biroul executiv, și de către Biroul executiv pentru restul angajaților). Astfel, din normele propuse nu putem deduce cu exactitate dacă în sintagma „angajații Uniunii” se vor include și membrii Congresului sau nu. Acest lucru este esențial, dacă în categoria de angajat se va include și membrii Congresului atunci, se constată că Congresul va stabili salariile Biroului executiv, iar Biroul executiv va determina limita salariilor pentru restul angajaților (care poate include și membrii Congresului), respectiv se va crea o așa numită o salarizare „reciprocă” între angajații Uniunii. Totodată, din textul legii propus nu putem deduce careva reguli de remunerare și limite ale acestora, respectiv ele pot fi stabilite în mod preferențial, ceea ce prezintă un risc de corupție și poate afecta direct bugetul Uniunii.

Suplimentar, din normele propuse nu este clar dacă membrii Biroului executiv vor fi remunerați în limitele stabilite de către Congres, atunci președinții comisiilor de bază (care sunt concomitent și membri ai Biroului executiv), cum vor fi remunerați? - pentru ambele funcții deținute sau doar pentru una. Similar, este situația și în cazul președintelui Uniunii care la fel, este și membru al Biroului executiv. Toate aceste lacune și neclarități, trebuie reglementate prin norme de drept în prezentul proiect, pentru a se evita orice abuz asupra bugetului Uniunii și stabilirea unor salarii neargumentate în cadrul Uniunii.

Într-o altă ordine de idei, asemenea prevederi pot atenta la transparența funcționării Uniunii, întrucât legiuitorul nu impune careva limite sau restricții/reguli asupra remunerațiilor ce pot fi acordate, ceea ce prezintă un risc de corupție.

Recomandări:

Recomandăm reglementarea detaliată a modului de salarizare pentru fiecare categorie de salariat/membri ai organelor de conducere în cadrul Uniunii, cu indicarea expresă a unor limite a remunerării.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului

Art.34 potrivit proiectului.

(1) Statutul de membru al Uniunii poate fi suspendat la cererea psihologului sau din oficiu.

(2) Statutul de membru al Uniunii se suspendă din oficiu, prin decizia Comisiei de deontologie și litigii, în următoarele cazuri:

[...] b) neachitarea cotizației de membru, pentru o perioadă de 3 luni;

[...]

(5) Dreptul de a profesa se redobândește la cerere, după dispariția circumstanțelor care au cauzat suspendarea.

Obiecții:

1) Un prim aspect ce necesită a fi reglementat expres constă în stabilirea clară a termenului maxim de suspendare. Astfel, dacă analizăm norma art.34 în coraport cu art.37 din proiect atunci deducem că în cazul aplicării suspendării ca sancțiune disciplinară, acest termen nu poate depăși 6 luni. Dar la solicitarea psihologului nu este clar stabilit termenul maxim de suspendare. Necesitatea indicării unui termen maxim de suspendare va evita abuzurile în cazul solicitării suspendărilor și va acorda o claritate asupra acestui statut.

2) Un alt aspect ce necesită a fi clarificat constă în stabilirea exactă a modului de achitare a cotizației de membru al Uniunii. Astfel, dacă analizăm prevederea de la art.34 alin.(2) lit.b) atunci deducem că cotizația va reprezenta o sumă ce urmează a fi achitată lunar, însă din prevederile art.26 alin.(1) lit.f) din proiect reiese că Uniune va aproba mărimea cotizației anuale, iar la art.11 lit.f) se stipulează că psihologii sunt obligați să achite cotizația de membru al Uniunii, fără a specifica termenul (lunar sau anual). Suplimentar, art.36 stabilește obligațiile membrilor Uniunii care prevede obligativitatea achitării cotizației în termenul stabilit de către statutul Uniunii. Astfel, se creează o confuzie între aceste prevederi la capitolul modul/procedura de achitare a cotizației de membru. Este recomandabil stabilirea clară în prezentul proiect a modului de achitare (o taxă anuală sau va fi o taxă lunară) pentru a acorda o claritate psihologilor în ceea ce privește obligațiile acestora. Iar acordarea dreptului Uniunii de a stabili modul de achitare a cotizației va admite, frecvente modificări a acestei proceduri ori de câte ori va considera neavantajos pentru Uniune.

3) De asemenea, pentru a reda norma de la alin.(5) cu exactitate pentru psihologi este recomandabil indicarea exactă unde aceștia urmează a depune cererea de redobândire a dreptului de a profesa (fie direct la Uniune sau se admite depunerea cererii și la subdiviziunile regionale ale acesteia). Indicarea clară a modului și locul de depunere a cererii va evita birocratizarea procesului de retragere a suspendării și va acorda o claritate pentru toți subiecții interesați.

Recomandări:

1) Stabilirea termenului maxim de suspendare a statutului de membru al Uniunii (la solicitarea suspendării și în cazul aplicării suspendării ca sancțiune disciplinară).

2) Stabilirea expresă prin norme de drept în prezentul proiect a modului de achitare a cotizației de membru al Uniunii (lunar sau anual).

3) La art.36 alin.(2) lit.j) se recomandă excluderea sintagmei „în termenul stabilit în Statutul Uniunii”.

4) La alin.(5) după sintagma „la cerere” se va completa cu sintagma „depusă direct la Uniune sau la una din subdiviziunile regionale ale acesteia”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:

<ul style="list-style-type: none"> ● Concurența normelor de drept ● Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice 	<ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism
---	---

- 11 -

Art.36 alin.(2) potrivit proiectului.

Membrii Uniunii au următoarele obligații:

[...] g) să comunice existența unor conflicte de interes personal la examinarea subiecților în cadrul organelor de conducere din care fac parte;

Obiecții:

Atenționăm că conflictul de interes nu este suficient doar să îl comunicăm, dar el trebuie să fie și soluționat prin acțiuni concrete (de exemplu: de abținere de la examinarea cazului ce implică conflictul de interes, de a nu vota deciziile ce implică conflictul de interes etc.).

Subsidiar, menționăm că membrii Uniunii (inclusiv și angajații Uniunii) nu funcționari publici ca să cadă sub incidența Legii nr.133/2016

privind declararea averii și a intereselor. Astfel, reieșind din prevederile art.3 din legea sus-citată, subiecți ai declarării averii și a intereselor personale sunt agenții publici, inclusiv persoanele care dețin funcțiile de demnitate publică în sensul Legii nr.199/2010. Respectiv, normele și cerințele impuse de Legea nr.133/2016 (privind declararea conflictelor de interes) nu se vor răsfrânge asupra acestora.

Prin urmare, pentru a evita apariția conflictelor de interes (în special în activitatea Uniunii) și pentru a impune cerințe unanim aplicabile tuturor membrilor Uniunii se impune necesitatea reglementării unei proceduri de declarare a tuturor conflictelor de interes și de soluționare a acestor conflicte, iar această procedură trebuie stabilită centralizat (în prezentul proiect de lege) pentru a se evita instituirea unei proceduri preferențiale de către Uniune. O asemenea abordare va acorda o transparență funcțională a Uniunii și va responsabiliza angajații și membrii acesteia.

Recomandări:

1) Expunerea art.36 alin.(2) lit.g) în următoarea redacție „[...] g) să comunice și să soluționeze toate conflictele de interes ce pot apărea în cadrul exercitării atribuțiilor de serviciu în organele de conducere ale Uniunii din care fac parte;”.

2) Completarea proiectului cu norme suplimentare care să prevadă expres procedura declarării conflictelor de interes și de soluționare a acestora (la elaborarea acestor norme de procedură se recomandă a se ține cont de cerințele legale din Legea nr.133/2016).

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Atribuții paralele

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

Art.35 și art.37 potrivit proiectului.

Art.35 (1) Statutul de membru al Uniunii poate fi retras în următoarele cazuri: a) cu titlu de sancțiune aplicată psihologului de către Comisia de etică, deontologie și litigii;

Art.37 (2) Comisia de etică, deontologie și litigii examinează încălcările admise de psiholog, și aplică, în raport cu gravitatea abaterii, următoarele sancțiuni: a) avertisment; b) muștrare; c) muștrare aspră; d) suspendarea activității de psiholog pe o durată de la o lună la 6 luni.

Obiecții:

La art.37 se atestă o vid legislativ în ceea ce privește sancțiunile disciplinare. Astfel, dacă analizăm art.35 din proiect atunci stabilim că retragerea statutului de membru al Uniunii constituie una din sancțiunile ce pot fi aplicate de către Comisia de etică, deontologie și litigii. Totodată, art.37 enumeră la alin.(2) toate sancțiunile disciplinare care pot fi aplicate, fără a indica retragerea statutului de membru al Uniunii ca fiind una din aceste sancțiuni. Prin urmare, se atestă o neconcordanță între prevederile proiectului care la aplicare pot crea confuzii și interpretări subiective ale normelor de drept.

Un alt aspect ce necesită a fi reglementat expres constă în identificarea expresă a acțiunilor și încălcărilor disciplinare pentru care va surveni răspunderea disciplinară cu aplicarea retragerii statutului de membru. Astfel, ținând cont că această răspundere este cea mai drastică comparativ cu celelalte (muștrarea, suspendare etc.) se impune necesitatea indicării clare pentru care încălcări se va aplica retragerea calității de membru al Uniunii, ceea ce presupune concomitent și interzicerea practicării profesiei de psiholog. Sub aspect comparativ autorul a indicat la art.34 din proiect, temeiurile suspendării de către Comisia de etică, deontologie și litigii, respectiv similar este necesar de a fi reglementat și temeiurile retragerii titlului de membru. Reglementarea detaliată a temeiurilor va exclude aplicarea subiectivă a acestei sancțiuni de către Comisie sau aplicarea acestei măsuri în mod abuziv.

Necesitatea unei reglementări ample, în ce privește răspunderea derivă din principiul precizie și consecvenței textului normativ. Astfel, conform art.3 din Legea nr.100/2017 „La elaborarea unui act normativ se respectă următoarele principii: [...] d) oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice; e) asigurarea transparenței, publicității și accesibilității.”

În acest sens, Curtea Constituțională menționează că „dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle sale”, consacrat în art.23 alin.(2) din Constituție, implică adoptarea de către legiuitor a unor legi accesibile, previzibile și clare. Astfel, prin Hotărârea nr.26 din 23.11.2010, Curtea a statuat că „Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție [...]”

Prin urmare, lipsa răspunderii disciplinare clar și complet reglementate poate determina interpretarea favorabilă a prevederilor normative și respectiv, aplicarea sancțiunii în dependență de interesul urmărit. Într-o altă ordine de idei, asemenea prevederi pot atenta la transparența funcționării Uniunii, întrucât legiuitorul nu impune careva limite sau restricții/reguli asupra aplicării răspunderii disciplinare – retragerea statutului de membru al Uniunii.

Recomandări:

1) La art.37 alin.(2) se recomandă completarea sancțiunilor disciplinare cu o literă nouă „e) retragerea statutului de membru al Uniunii”.

2) Completarea art.35 cu norme suplimentare care să prevadă expres acțiunile și încălcările pentru care va surveni răspunderea disciplinară cu aplicarea sancțiunii retragerea statutului de membru al Uniunii.

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Lacună de drept ● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative ● Lipsa responsabilității clare pentru încălcări ● Lipsa sancțiunilor clare ● Concurența normelor de drept ● Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice ● Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Generale ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism
---	--

- 13 -

Art.40 potrivit proiectului.

Art.40. Atribuțiile autorităților publice

(1) Autoritățile publice realizează următoarele atribuții:

a) elaborează, coordonează și monitorizează implementarea documentelor de politici în domeniul psihologiei; [...] d) contribuie la asigurarea condițiilor favorabile persoanelor implicate în realizarea misiunilor de apărare, securitate, menținere a ordinii publice.

Obiecții:

Nu este clar ce tangență au aceste competențe acordate general autorităților publice din Republica Moldova cu obiectul de reglementare. Astfel, este inoportun acordarea tuturor autorităților publice a competenței/obligativității de a elabora politici în domeniul psihologic, deoarece nu toate autoritățile publice au tangență, experiență și competențe de a elabora asemenea documente de politici. Respectiv, o asemenea abordare riscă să aibă un caracter declarativ și irealizabil.

Concomitent, nu este clar stabilit în ce măsură competența de la lit.d) „contribuie la asigurarea condițiilor favorabile persoanelor implicate în realizarea misiunilor de apărare, securitate, menținere a ordinii publice” are tangență cu reglementarea activității de psiholog. Considerăm că aceste prevederi depășesc limitele cardului legal de reglementare și nu sunt oportune pentru prezentul proiect.

Lipsa reglementării coerente acordă proiectului un caracter declarativ și permite interpretarea extensivă a sensului propus, în dependență de interesele responsabililor de implementare.

Recomandări:

Excluderea art.40 alin.(1) lit.a) și lit.d) din textul proiectului de lege.

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Generale
---	---

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova și propune un concept nou de organizare a activității de psiholog în Republica Moldova

În cadrul procesului de elaborare au fost asigurate, parțial, rigorile de transparență decizională.

Cu referire la nota informativă, recomandăm autorului revizuirea compartimentului „*fundamentarea economico-financiară*” și completarea acestuia cu date și calcule estimative, ce ar argumenta disponibilitatea bugetului de stat pentru implementarea normelor propuse. Totodată, proiectul necesită a fi consultat cu autoritățile implicate direct în soluționarea problemelor, în speță Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și Educației, Culturii și Cercetării pentru prezentarea propunerilor și/sau obiecțiilor pe marginea celor propuse.

Totodată, în normele elaborate au fost identificate riscuri de corupție, în special:

- lipsa transparenței privind organizarea și funcționare a mai multor organe de conducere în cadrul Uniunii, precum: a Congresului, a comisiilor de bază și a Biroului executiv;
- lipsa cerințelor minime vis-a-vis de candidații la funcția de membri ai comisiilor de bază din cadrul Uniunii;
- utilizarea neuniformă și diferită a termenilor din prezentul proiect, în special „contract” vis-a-vis de „acord”;
- ambiguitatea mecanismului de salarizare în cadrul Uniunii;
- lipsa unor norme detaliate privind reglementarea conflictelor de interes în cadrul Uniunii;
- concurența între normele proiectului privind sancțiunile disciplinare, în special retragerea statutului de membru al Uniunii;
- prezența unor cerințe expuse general vis-a-vis de candidații la funcția de președinte al Uniunii etc.

Prin urmare, este necesară o evaluare a prevederilor proiectului prin prisma obiecțiilor și recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

25.01.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina DIACENCO, Inspector principal

