



CONGRESUL AUTORITĂȚILOR LOCALE DIN MOLDOVA

Str. Columna 106 A, Chișinău, Republica Moldova (secretariat)
Tel: 22-35-09, Fax: 22-35-29, mob. 079588547, info@calm.md, www.calm.md

Nr. 21 din 10 februarie 2020

Către: PPARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

CURȚII SUPREME DE JUSTIȚIE

Copie AUTORITATEA NAȚIONALĂ DE INTEGRITATE

CANCELARIA DE STAT

MINISTERUL JUSTIȚIEI

MEMBRII CALM (pentru informare)

ADRESARE

PRIVIND IMPACTUL LEGISLAȚIEI DIN DOMENIUL INTEGRITĂȚII ASUPRA STATUTULUI ALEȘILOR ȘI ANGAJAȚILOR LOCALI

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM), în rezultatul multiplelor adresări din partea membrilor CALM, comunică despre existența *unor probleme serioase, inclusiv de impact, în special în sectorul rural, la aplicarea noi legislații în domeniul integrității*. ATRAGEM ATENȚIE CĂ SECTORUL RURAL DUCE O LIPSĂ CATASTROFALĂ DE SPECIALIȘTI, IAR NOILE PREVEDERI ALE LEGISLAȚIEI DIN DOMENIUL INTEGRITĂȚII *DE-MOTIVEAZĂ* TOT MAI MULT PERSONALUL SĂ MAI ACTIVEZE LA NIVELUL AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE (APL) ȘI SERVICIILOR PUBLICE LOCALE.

Astfel, în speță, există situații ieșite din comun când mama sau soția (soțul) sunt aproape de vârsta pensionară, activând ca șef de grădiniță, șef a căminului cultural, contabil, secretar, etc., iar ruda apropiată (soțul, soția, fiul) câștigă mandatul de primar. Conform legislației în vigoare există doar o singură soluție: ori șeful instituției trebuie să se concedieze (în condițiile vârstei de pre-pensionare și lipsa locurilor de muncă!?) ori primarul trebuie să-și depună mandatul. De asemenea legislația respectivă influențează nefast chiar și relațiile de căsătorie, angajații locali căutând chiar modalități de evitare prin desfacerea căsătoriei, luarea de concediu, etc.

În contextul celor menționate mai sus, pentru a evita conflictul de interese s-a încercat și de a delega atribuțiile primarului aferente persoanei (instituției) secretarului

(notă: în marea majoritate a localităților rurale lipsește funcția de viceprimar), dar oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, interpretând restrictiv legislația în domeniul APL (autonomiei locale), notifică actele prin care primarul deleagă unele atribuții secretarului sau altui funcționar din cadrul primăriei. În rezultat *se creează un cerc vicios*, care nu duce la soluționarea echitabilă a problemei.

Un alt aspect este aplicarea de către Autoritatea Națională a Integrității (ANI) a prevederilor privind incompatibilitățile și conflictul de interese în privința aleșilor locali și funcționarilor publici locali, *în mod excesiv*.

De exemplu, funcționarii ANI neglijează prevederile Legii nr. 263/2012 privind interpretarea articolului 7 alineatul (1) literele c) și d) din Legea nr. 768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local¹ conform căroră:

1) prevederile privind incompatibilitatea calității de funcționar public, de angajat în subdiviziunile autorităților administrației publice locale (aparatură prezidentului raionului, primăriei, primărie și preturile municipiului Chișinău, direcții, secții și alte subdiviziuni), inclusiv ale Adunării Populare a Găgăuziei și ale Comitetului executiv al Găgăuziei *se aplică funcționarilor publici și angajaților din subdiviziunile autorităților administrației publice locale de același nivel și din aceeași unitate administrativ-teritorială*.

2) Prevederile privind incompatibilitatea calității de șef, de șef adjunct (inclusiv interimatul acestor funcții) în structurile subordonate autorităților publice locale (instituții publice, servicii, întreprinderi municipale) *se aplică șefilor și șefilor adjuncți ai organizațiilor subordonate autorităților administrației publice locale de același nivel și din aceeași unitate administrativ-teritorială (întreprinderi municipale, instituții publice, servicii etc.)*.

Sunt excesive de asemenea și situațiile când alesul local se adresează pentru suport, iar el este sancționat foarte sever, încălcările fiind neesențiale, de multe ori pur formale. Ar fi necesar (similar domeniului de afaceri) ca pentru încălcări minore și pentru prima dată să existe doar prescripție (avertisment) și un termen pentru înlăturarea încălcărilor.

Finalmente atragem atenție că *prevederile legale ar trebui să țină cont de statutul aleșilor locali, care sunt aleși prin mandat direct de către cetățeni*. Deci un ales local nu poate fi echivalat cu un funcționar public ordinar. *Aplicarea unor sancțiuni formal - arbitrare duce efectiv la lipsirea acestora de mandatul acordat de cetățean*. Aceste prevederi sunt discutabile și în aspectul principiilor securității juridice, prezumției nevinovăției și individualizării răspunderii, cum ar fi:

1) art. 23 alin. (3) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale: „fapta subiectului declarării în privința căruia s-a constatat starea de

¹ A se vedea <http://ani.md/ro/node/940>

incompatibilitate nesoluționată constituie temei pentru încetarea mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu ale acestuia. *În acest caz, prin derogare de la prevederile legilor speciale care reglementează răspunderea disciplinară, sancțiunile disciplinare ce pot fi aplicate pentru săvârșirea abaterii disciplinare nu pot consta în avertisment, mustrare sau mustrare aspră.,,.* Notă: aceste prevederi încalcă principiul previzibilității, individualizării răspunderii și ordinii aplicării normelor de drept (Notă: avem norme mai speciale decât cele speciale!?). De asemenea, limitează aplicarea normelor de recomandare, menționate mai sus, pentru fapte ilegale neesențiale.

2) art. 23 alin. (4) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale: „fapta subiectului declarării în privința căruia s-a constatat că acesta a soluționat o cerere/un demers, a emis sau a adoptat un act administrativ, a încheiat, direct sau prin intermediul unei persoane terțe, un act juridic, a luat o decizie sau a participat la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese constituie temei pentru răspunderea contravențională sau penală și pentru revocarea, *destituirea sau, după caz, încetarea mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu ale subiectului în cauză.,,.* Notă: aceste prevederi sunt incerte și lasă câmp de acțiune discreționară din partea ANI. Astfel actul ANI de constatare se transformă în act de sancționare deși sancționarea ar trebui efectuată în limitele unei proceduri contravenționale sau penale (Codul contravențional conține deja aceste componente și sancțiuni). Subsecvent aceste prevederi încalcă principiul previzibilității, individualizării răspunderii și prezumției nevinovăției. Privarea de dreptul de a exercita anumite funcții sunt sancțiuni contravenționale (penale), iar aplicarea în alt mod duce la dispersarea legislației contravenționale și încălcarea principiilor dreptății și individualizării răspunderii – interzicerea de a fi sancționat de 2 sau mai multe ori pentru aceeași faptă (art. 7 și 9 din Codul contravențional al RM).

3) În aceeași ordine de idei sunt discutabile și alin. (6), (7) și (9) din art. 23 din aceeași lege:

„(6) Subiectul declarării eliberat sau destituit din funcție potrivit prevederilor alin.(3)–(5) este decăzut din dreptul de a mai exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, cu excepția funcțiilor electorale, pe o perioadă de 3 ani de la data eliberării sau destituirii din funcția publică ori de demnitate publică respectivă sau din data încetării de drept a mandatului său. Dacă persoana a ocupat o funcție eligibilă, ea nu mai poate ocupa aceeași funcție pe o perioadă de 3 ani de la încetarea mandatului.

(7) În cazul în care persoana nu mai ocupă o funcție publică sau de demnitate publică la data constatării averii nejustificate, a stării de incompatibilitate ori a conflictului de interese, interdicția de 3 ani se aplică potrivit legii, de la data la care a rămas definitiv actul de constatare sau, respectiv, a rămas definitivă și irevocabilă hotărârea judecătorească

prin care se confirmă existența averii nejustificate, a stării de incompatibilitate ori a conflictului de interese.

(9) Nerespectarea prevederilor art.14 alin.(9), nedepunerea declarației de avere și interese personale în termenul și în modul stabilite de prezenta lege, după notificarea inspectorului de integritate conform art.27 alin.(7) din Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, precum și refuzul subiectului declarării de a depune declarația constituie temeiuri pentru încetarea mandatului său, a raporturilor sale de muncă ori de serviciu.,,

Prin urmare, aceste prevederi creează mari incertitudini în ceea ce privește mandatul aleșilor locali și altor funcții electivă, nu se încadrează în sistemul existent de aplicare a răspunderii juridice, în special privind procedura, garanțiile procesuale și respectarea principiului prezumției nevinovăției („Orice persoană acuzată de un delict este prezumată nevinovată până când vinovăția sa va fi dovedită în mod legal, în cursul unui proces judiciar public, în cadrul căruia i s-au asigurat toate garanțiile necesare apărării sale.”, (art. 21 din Constituția Republicii Moldova)).

Contenciosul administrativ, în cadrul căruia se examinează actele de constatare ANI, are absolut alte sarcini. Astfel conform art. 43 din Codul administrativ al RM, nr. 116/2018, contenciosul administrativ se desfășoară conform principiului „contradictorialității”, care este opus principiului prezumției nevinovăției, iar art. 2 alin. (3) lit. b) din Codul respectiv expres exclude de la examinarea în procedură administrativă și de contencios administrativ „raporturilor juridice ale autorităților publice care acționează în baza Codului contravențional sau Codului penal;”. Subsecvent se observă o încălcare a principiilor constituționale, internaționale în domeniul drepturilor omului (prezumția nevinovăției, individualizarea răspunderii, dreptul la un proces echitabil, etc.) și a securității raporturilor juridice privind sancționarea sau aplicarea răspunderii juridice sub formă de privare de dreptul de a mai exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică pe o anumită perioadă.

În contextul celor menționate, SOLICITĂM convocarea unui grup de lucru, format inclusiv din reprezentanți ai autorităților menționate mai sus, în vederea soluționării urgente a următoarelor probleme:

1. Revizuirea mecanismului de aplicare a incompatibilităților față de aleșii și funcționarii publici locali, în special din sectorul rural, cu stabilirea posibilităților de delegare a unor atribuții pe perioada mandatului, stabilirea de excepții când ruda era deja în funcție până la obținerea mandatului, etc.

2. Aplicarea adecvată a incompatibilităților, limitărilor și restricțiilor reieșind din sensul (spiritul) prevederilor constituționale, drepturilor omului și a legislației în vigoare, cum ar fi incompatibilitățile față de consilieri, introducerea mecanismului de recomandare (prescripție) de înlăturare a încălcărilor pentru fapte ilegale neesențiale și/sau comise pentru prima dată (*notă: deseori din necunoaștere a prevederilor sofisticate din domeniu*).
3. Revizuirea mecanismelor privind aplicarea pe cale administrativă, prin acte de constatare (proceduri ANI), a sancțiunii privării de dreptul de a mai exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, în special în privința aleșilor locali a căror mandat este acordat de cetățean ca deținător al suveranității naționale și puterii de stat. Această sancțiune trebuie aplicată în cazuri de încălcări esențiale, incompatibile cu funcția deținută, și conform principiilor securității juridice, prezumției nevinovăției, asigurării unui proces echitabil, și individualizării răspunderii juridice.
4. Revizuirea legislației privind sancționarea în domeniul integrității în aspectul clarității și previzibilității (securității raporturilor juridice).

Cu respect,

Viorel Furdui,
Director executiv CALM



Ex: Viorel Rusu
Expert CALM
Tel: 22-35-09