



Nr. 335 din 10 noiembrie 2023

Dlui Dorin RECEAN,
Prim-ministrul Republicii Moldova,

Dlui Igor GROSU,
Președinte al Parlamentului,

Dnei Olesea STAMATE,
Președinta Comisiei juridice și imunități,

Dnei Larisa VOLOH,
Președinta Comisiei administrație publică și dezvoltare
regională,

Copie:
Cancelaria de stat
Membrilor comisiilor parlamentare
Membrilor CALM

ADRESARE/OPINIE

Privind proiectul de Lege pentru modificarea unor acte normative
(inițiativa legislativă nr. 360 din 09.10.2023)

1. Considerații generale

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat proiectul de Lege pentru modificarea unor acte normative (inițiativa legislativă nr. 360 din 09.10.2023), în continuare Proiect.

CALM a analizat prevederile Proiectului în cauză prin prisma respectării principiilor de organizare, funcționare și a intereselor autorităților administrației publice locale (APL), stabilind următoarele.

2. Legislația aplicabilă

- ❖ Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994;
- ❖ Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, publicată în ediția oficială "Tratate internaționale", 1999, volumul 14, pag.14;
- ❖ Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28.12.2006;
- ❖ Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006;
- ❖ Legea privind statutul alesului local, nr. 768-XIV din 2 februarie 2000;

- ❖ Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nr. 199 din 16.07.2010.

3. Constatări/obiectii

CALM menționează că Proiectul este binevenit doar în aspectul asigurării unor garanții sociale egale și nediscriminatorii tuturor persoanelor care ocupă funcții de demnitate publică (demnitarilor), în special la nivel local.

În același timp atragem atenția că Proiectul are deficiențe majore și solicităm să fie divizat în 2 proiecte distincte.

1. Primul Proiect (sau problemă) propunem să fie promovat cât mai urgent posibil deoarece este benefic aleșilor locali sub aspectul garanțiilor sociale, inclusiv includerea unor mecanisme de aplicare asupra aleșilor locali a căror mandat a încetat recent.

De asemenea ținem să menționăm că modificarea de la art. 25 alineatul (1) din Legea 768/2000 (Art. I pct. 2 din Proiect) este incertă în privința altor aleși local aflați în situații similare, în afară de primar, cum ar fi viceprimarul, președintele și vicepreședintele raionului. **Propunem ca redacția alineatului să fie modificată și să se refere nu la „alesul local, cu excepția primarului...” (creând incertitudinile menționate) dar să se refere doar la consilieri/deputați în Adunarea Populară a Găgăuziei, respectiv ceilalți aleși locali având statut de demnitari și se vor bucura de garanțiile din Legea nr. 199/2010 (art. 17). În contextul celor menționate la început, Proiectul ar urma să fie completat cu Art. III, cu următorul cuprins:**

„**Art. III.** – Prevederile prezentei legi se aplică și aleșilor locali ale căror mandate au încetat în ultimii 2 ani și care nu au beneficiat de indemnizația unică la încetarea mandatului”.

2. Al doilea Proiect (sau problemă) s-ar referi la conceptul „încetarea mandatului de drept” al alesului local. Acest concept are o importanță și semnificație aparte, atât practică cât și științifică, în special datorită impactului juridic major. În temei încetarea de drept a unor raporturi juridice presupune niște circumstanțe obiective (de regulă fapte juridice din categoria evenimentelor), adică independente de careva manifestare subiectivă sau volitivă (cum ar fi expirarea termenului mandatului de 4 ani, vârsta limită, starea sănătății sau imposibilitate de a activa, etc.). Circumstanțele din articolul 5 alineatele (8) și (11) din Legea 768/2000 (Art. I pct. 1 din Proiect), la fel din articolele 28, 31 și 50 din Legea 436/2006 (Art. II pct. 2, 3 și 4 din Proiect), nici cum nu se încadrează în limitele conceptului respectiv. Din circumstanțele menționate în prevederile citate la încetarea mandatului de drept se referă doar:

- i. imposibilitate definitivă de a exercita funcția, inclusiv deces;
- ii. expirarea termenului mandatului conform legii;
- iii. lichidarea sau fuziunea unității administrativ-teritoriale;
- iv. pierderea sau necorespunderea condițiilor legale de ocupare a funcției (cetățenia, dreptul la vot, studiile, etc.).

În aceste cazuri se constată doar intervenirea circumstanței obiective respective.

Celelalte temeuri trebuie să țină cont de faptul că aceste persoane au statut de ales local (în particular primarii), adică sunt rezultatul expunerii voinței celor (cetățenilor) care dețin suveranitatea

și formează baza puterii de stat, deși doar la nivel micro (local) sau a unei comunități. Prin urmare, încetarea mandatului dat de cetățeanul RM poate avea loc când cetățeanul îl retrage (prin referendum), demisia din propria inițiativă a reprezentantului poporului, sau ca sancțiune de privare temporară a dreptului a exercita funcția publică sau încetarea mandatului - dacă sancțiunea depășește termenul mandatului, sancțiune stabilită de către o autoritate imparțială, care în sistemul puterilor în stat existent poate fi doar instanța de judecată, adică doar în cadrul unui proces echitabil și previzibil (proces contravențional sau penal, care asigură cel mai bine principiul „egalității armelor”).

Accentuăm că includerea disproporționată în temeiurile de încetare a mandatului de ales local a unor criterii, de cele mai multe ori bazate pe *fundamente formale* de nerespectare a anumitor cerințe sau termene de declarare a averii și intereselor, *duc la încetarea nejustificată a mandatului de ales local* (cum ar fi incompatibilitate; emiterea/adoptarea unui act administrativ, a încheierii directe sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic, a luării sau participării la luarea unei decizii fără soluționarea conflictului de interese real; nedepunerea declarației de avere și interese personale sau refuz de a o depune; confiscarea averii nejustificate, toate de regulă stabilite prin act de constatare ale Autorității Naționale de Integritate). Iar conform celor propuse „încetarea de drept” adică „automat”, fără careva efort de garantare/ verificare a respectării drepturilor materiale și procesuale a alesului local, ceea ce efectiv duce la subminarea politicii de personal în sectorul public, și așa una precară - în special la nivel local.

În ordine de concretizare sau chiar fundamentare ținem să relatăm, că sistemul de control, constatare și răspundere în domeniul integrității este în mare parte deconectat de la sistemul existent de drept în domeniul răspunderii juridice. Aceasta creează incertitudine în aplicarea răspunderii juridice pentru încălcările din domeniul integrității, continuând să persiste riscul ca pentru *fapte formale și neesențiale*, din punct de vedere al interesului public, se aplică aceeași sancțiune (pedeapsă) de încetarea a mandatului/funcției și privarea de a ocupa funcții publice pe o anumită perioadă (3 ani), contrară principiului individualizării răspunderii. De asemenea se impun *mecanisme de contracarare a abuzurilor de denunțuri și petiții în scopuri politice în legătură cu perioada electorală sau preelectorală*. Astfel constatăm că asigurarea principiului proporționalității dintre interesul public în domeniul integrității și garantarea dreptului de a fi ales și de a ocupa o funcție publică *lasă de dorit*. Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate prevede că inspectorul de integritate decide dacă emite un act de constatare în care solicită încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale subiectului declarării și aplică pentru acesta interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică în funcție de gradul de vinovăție al subiectului declarării, de natura abaterii, de numărul și durata abaterilor, de comiterea unor abateri similare anterior, de prejudiciul adus interesului public și de funcția publică deținută. Iar Autoritatea Națională de Integritate se adresează instanței de judecată pentru declararea nulității actului administrativ, a actului juridic sau a deciziei luate cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictele de interese, incompatibilitățile restricțiile și limitările, dacă anularea acestora nu aduce daune interesului public. La aprecierea faptului dacă sunt *aduse daune interesului public* trebuie să se țină cont de caracterul sistematic sau unitar al abaterii, de numărul de persoane afectate, de mărimea prejudiciului material cauzat, de consecințele abaterii la nivel local, național sau internațional, de afectarea reputației autorității/instituției publice sau a bunei funcționări a acesteia, precum și de alte circumstanțe care ar

afecta interesul public (a se vedea art. 39 alin. (2), (4) lit. b) și (5)). Respectiv Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale prevede că actele administrative emise/adoptate sau actele juridice încheiate personal sau prin intermediul unei persoane terțe într-o situație de conflict de interese real sunt lovite de nulitate absolută, cu excepția cazului în care anularea acestora *ar aduce daune interesului public* (a se vedea art. 15).

Cele menționate atestă încă odată că legislația în domeniul integrității nu este încadrată în sistemul de drept existent privind răspunderea juridică. Legislația ce reglementează răspunderea juridică în cea mai mare parte este codificată și include răspunderea disciplinară, contravențională și penală, precum și patrimonială/materială în conexiune cu formele menționate. Această legislație este complexă în aspectul normelor materiale și procedurale, inclusiv garantarea drepturilor procesuale ale persoanei. Lucrul respectiv nu-l putem spune despre noua și, cu atât mai mult, despre vechea legislație în domeniul integrității, care oricum rămâne a fi vagă și imprevizibilă în aspectul termenilor, procedurilor, individualizării răspunderii (circumstanțe atenuante, agravante, statutul funcționarului (demnitarului), caracterul faptei, etc.) precum și asigurării garanțiilor procesuale necesare conform *principiului dreptății*. De exemplu conform căror norme și în ce condiții (standarde) procesuale inspectorul de integritate (ANI) va garanta (va fi obligat) emiterea „unui act de constatare în care solicită încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale subiectului declarării și aplică pentru acesta interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică *în funcție de gradul de vinovăție al subiectului declarării, de natura abaterii, de numărul și durata abaterilor, de comiterea unor abateri similare anterior, de prejudiciul adus interesului public și de funcția publică deținută*” (*notă*: unii inspectori nici nu au pregătire juridică de bază/fundamentală necesară obligatoriu în speță)? De asemenea care sunt garanțiile că se va determina adecvat că sunt „aduse daune interesului public și se va ține cont în principal de caracterul sistematic sau unitar al abaterii, de numărul de persoane afectate, de mărimea prejudiciului material cauzat, de consecințele abaterii la nivel local, național sau internațional, de afectarea reputației autorității/instituției publice sau a bunei funcționări a acesteia, precum și de alte circumstanțe care ar afecta interesul public”? Prin urmare mecanisme legale lipsesc și rămâne la latitudinea pur subiectivă a reprezentatului ANI de a decide într-un mod sau altul, existând un câmp larg de exces și chiar abuz.

În conexiune cu cele menționate, procedura ulterioară în instanța de judecată (în procedura de contencios administrativ) nu este adaptată la scopurile menționate, și are alte sarcini decât individualizarea și aplicarea conform principiului dreptății a răspunderii juridice sub formă de „încetare a mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale subiectului declarării și interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică” (*notă*: chiar și pregătirea/specializarea judecătorilor se face pe cauze penale/contravenționale, apropiate de situațiile descrise, și cauze civile și de contencios administrativ – departe de situațiile descrise). Efectiv este vorba în principal de sancțiuni contravenționale sau penale, iar raporturile juridice ale autorităților publice care acționează în baza Codului contravențional sau Codului penal nu cad sub incidența Codului administrativ, adică în procedura contenciosului administrativ.

După cum am menționat prevederile legislației în domeniul integrității ar trebui să țină cont de statutul persoanelor care sunt alese prin mandat direct de către cetățeni (în cazul nostru aleșii locali). Astfel considerăm că un demnitar poate fi lipsit de mandatul acordat de cetățean doar în cazuri de

excepții pentru fapte ce constituie infracțiuni, în restul situațiilor existând sancțiuni contravenționale de privare pe un anumit termen, etc. Prezintă interes și chiar câmp de discuție, inclusiv în contextul unor situații care au avut loc (*notă*: actul de constatare ANI în privința Președintelui Curții Constituționale), dacă mandatul Președintelui Republicii Moldova, care de asemenea este un demnitar ales, poate înceta prin actul de constatare a funcționarului cu statutul special (inspectorul de integritate) dintr-o autoritate administrativă autonomă (ANI), similar cum se propune în Proiect: simplu „prin încetarea de drept”!?. Oare nu ar trebui de *asigurat egalitatea dintre persoanele alese*, independent de nivelul central sau local (inclusiv privind încetarea mandatului)? Cum se încadrează aceasta cu prevederile constituționale de încetare a mandatului Președintelui Republicii Moldova? Cele menționate duc la concluzia că funcțiile de demnitate publică obținute prin mandat direct, în unele cazuri și indirect, nu pot fi echivalate cu funcțiile publice ordinare ori executive.

În contextul celor menționate, nu suferă nici o critică prevederile art. 23 din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale. Conform alineatului (1) din articolul respectiv „încălcarea prevederilor prezentei legi atrage răspundere disciplinară, contravențională, civilă sau penală, după caz”, iar alineatul (3) din același articol prevede că „fapta subiectului declarării în privința căruia s-a constatat starea de incompatibilitate nesoluționată în termenul legal constituie temei pentru tragere la răspundere disciplinară, contravențională și/sau, după caz, pentru încetarea mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu ale acestuia.”. Rămâne neclară la care din formele menționate de răspundere juridică (de la alineatul (1)) se atribuie „și/sau, după caz, pentru încetarea mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu ale acestuia”? Alte exemple de incertitudini similare pot fi continuate și în cazul altor prevederi din articolul și legislația din domeniul integrității cum ar fi *în special*: ”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 electivă, 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.” Respectiv legislația din domeniul integrității **deja** admite aplicarea a 2 sau chiar 3 sancțiuni pentru aceeași faptă (!?), **iar Proiectul propus cu conceptul „încetării de drept a mandatului alesului local” pur și simplu va agrava și „automatiza” procesul respectiv, deoarece toate situațiile vor fi considerate „încetare de drept”**.

Aceste prevederi încalcă principiile dreptății, previzibilității, individualizării răspunderii și ordinii aplicării normelor de drept. Astfel actul ANI de constatare se transformă în act de sancționare, deși sancționarea ar trebui efectuată în limitele unei proceduri disciplinare contravenționale sau penale bine reglementate.

Considerăm că Actul de constatare al Autorității Naționale de Integritate trebuie să fie un act de control, iar în baza acestuia (reieșind din caracterul faptei), inspectorul de integritate sau inițiază o procedură de răspundere disciplinară adresată autorității competente de angajare, ori întocmește un proces-verbal cu privire la contravenție (*notă*: componentele de contravenții trebuie adaptate reieșind din caracterul faptei și al subiectului declarării), sau transmite materialele organului de urmărire penală pentru atragerea la răspundere penală.

Cât privește averea nejustificată legislația contravențională și cea penală are deja ca măsură de siguranță confiscarea specială și această măsură de constrângere ar trebui încadrată armonios în legislația respectivă, care corespunde elementului superior al sistematizării unitare a cadrului normativ - codificarea. Astfel se impune reevaluarea și revizuirea prevederilor legislației în domeniul integrității având la bază balanța dintre drepturile și interesele persoanei care activează în serviciul public, pe de o parte, și concentrarea pe criteriile de risc, adică pe mecanisme eficiente pentru persoane și funcții publice cu impact major, pe de altă parte. În contextul acestor rezultate va fi modificat și Proiectul în cauză.

În baza celor menționate propunem excluderea (divizarea în alt Proiect) a pct. 1 din Art. I, punctelor 2, 3 și 4 din Art. II ale Proiectului, fiind necesare analize și discuții complexe privind asigurarea echilibrului dintre standardele în domeniul integrității (în speță ca motive expuse indirect în nota informativă la Proiect) și drepturile constituționale de a alege și de a fi ales, care reprezintă nucleul suveranității și puterii de stat la toate nivelurile.

Ținând cont de cele menționate, CALM consideră că Proiectul în redacția actuală NU poate fi susținut spre a fi promovat. Se impune divizarea în două concepte (inițiative sau proiecte), primul fiind necesar a fi promovat de urgență, iar al doilea necesită analize și discuții, inclusiv evaluarea erorilor și deficiențelor legislației în vigoare, în special privind sancționarea pentru încălcarea incompatibilităților, declararea averii și intereselor, conflictului de interese, restricțiilor sau limitărilor.

Cu respect,

Viorel FURDUI
Director Executiv al CALM



Exec: V. Rusu, expert CALM
tel. 0795 88 165; 022 22 35 09