

REGIMUL DE INTEGRITATE ÎN SERVICIUL PUBLIC ÎN CONDIȚIILE NOII LEGISLAȚII. REALITĂȚI ȘI PROVOCĂRI

INTEGRITY REGIME IN THE PUBLIC SERVICE UNDER THE NEW LEGISLATION. REALITIES AND CHALLENGES.

Viorel RUSU

Lector universitar, Universitatea de Stat din Moldova

CZU: 340.134:330.564.22:352/354.08

Summary

Public service and integrity regime in public sector are inextricably linked elements. Between the integrity regime and the status of public servants and dignitaries there must be proportionality (balance) regarding the protection of the public interest and the guarantee of the right to be elected or to hold a public function. In order to guarantee the material and procedural rights of public servants and dignitaries, a clear link is required between the legislation in the field of integrity and the legislation governing legal liability, which is mostly codified and includes disciplinary, contravention and criminal liability, as well as patrimonial liability in connection with mentioned forms. It is interesting to what extent new changes in integrity legislation meet these standards or rigors.

Keywords: *integrity regime, public service, public servant, dignitary, public interest, legal liability.*

Prin Legea nr. 130/2021 pentru modificarea unor acte normative [1] a fost modificată legislația în domeniul integrității, care a intrat în vigoare la 29 octombrie 2021. Noua legislație efectiv a înăsprit rigorile și așa incerte privind declararea averii și intereselor personale, regimul conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor (*notă*: ceea ce în ansamblu lor ar constitui în cea mai mare parte domeniul integrității) pentru agenții publici, partea covârșitoare constituind-o funcționarii publici și persoanele ce exercită o funcție de demnitate publică (demnitari) [2, art. 3].

În ansamblu situația în domeniul integrității din ultima perioadă este de așa natură că marea majoritate a cazurilor examinate de Autoritatea Națională de Integritate (ANI) privesc aleșii și funcționarii locali (peste 50 %) [3, p.12-16], deși la nivel central sunt concentrate resursele financiare și există cauze de rezonanță majoră care nu s-au soldat cu finalitate.

Analizând procesul de elaborare, consultare și adoptare a pachetului de legi din domeniul integrității citat mai sus, pot fi evidențiate următoarele deficiențe:

1) *graba și neconsultarea adecvată a tuturor actorilor, lipsa analizei per ansamblu (lecțiile învățate), inclusiv costul sistemului existent.* Aceasta ar putea agrava și mai mult neatractivitatea activității în serviciul public, în special la

nivel local care deja se confruntă cu majore probleme de personal (inclusiv ca o consecință a depopulării țării);

2) *noile concepte privind „stilul de viață”, sau servicii procurate ce depășesc 10 salarii medii lunare pe economie pe parcursul anului precum și „diferență substanțială” care depășește 20 salarii medii lunare pe perioada cât persoana este subiect al declarării [4, art. 2] nu sunt coerente, previzibile și pun povară suplimentară considerabilă anume pe subiecții declarării lipsiți de asistență și capacități*, cum ar fi aceiași funcționarii publici și demnitarii la nivelul local;

3) *mecanismul de suspendare din funcție [5] este la fel unul excesiv și poate crea probleme în funcționarea sistemică a serviciului public;*

4) *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 în încălcările din domeniul integrității, continuând să persiste riscul ca pentru fapte formale și neesențiale din punct de vedere a interesului public se aplică aceiași sancțiuni (pedeapsă) de încetarea a mandatului/funcției și privarea de a ocupa funcții publice pe o anumită perioadă, contrară principiului individualizării răspunderii.*

5) *se impun mecanisme de contracarare a abuzurilor de denunțuri și petiții în scopuri politice în legătură cu perioada electorală, etc., luarea în considerație a statutului de persoană aleasă pentru un anumit mandat (cum ar fi de exemplu ales local) la aplicarea măsurilor de răspundere și a altor măsuri de constrângere. Cu regret aceste aspecte nu au fost luate în considerație în noua legislație.*

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* 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[6]. 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[7]. Cele menționate atestă 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 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 legislație în domeniul integrității (*notă*: cu atât mai mult despre legislația precedentă), care rămâne a fi imprevizibilă în aspectul termenilor, procedurilor, individualizării răspunderii (circumstanțe atenuante, agravante, statutul funcționarului (demnitarului) etc.) și asigurării garanțiilor procesuale necesare conform principiului dreptății. De exemplu conform căror norme și în ce condiții (standarde) inspectorul de integritate (ANI) va garanta 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*”? 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”? Respectiv mecanisme legale lipsesc și rămâne la latitudinea pur subiectivă a reprezentatului ANI de a decide într-un mod sau altul. La rândul său procedura ulterioară în instanța de judecată în procedura de contencios administrativ nu este adaptată 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”. Efectiv acestea sunt 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 speță procedura contenciosului administrativ[8].

Prevederile legislației în domeniul integrității ar trebui să țină cont de statutul persoanelor care sunt alese prin mandat direct de către cetățeni (cum ar fi de exemplu 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[9]), dacă mandatul Președintelui Republicii Moldova, care de asemenea este un demnitar ales, poate înceta prin actul de constatare a funcționar cu statutul special (inspectorul de integritate) dintr-o autoritate administrativă autonomă (ANI). Respectiv cum se încadrează aceasta cu prevederile constituționale de încetarea a mandatului Președintelui Republicii Moldova? Respectiv 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 privind declararea averii și a intereselor personale[10]. 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: ”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 eligibile, 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 admite aplicarea a 2 sau chiar 3 sancțiuni pentru aceeași faptă (!?). 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.

La fel, în contextul celor menționate, suspendarea din funcție ar trebui să aibă loc în cadrul unor proceduri disciplinare, contravenționale sau penale cu temeiuri foarte clare privind necesitatea acestor măsuri de constrângere.

Considerăm că Actul de constatare al Autorității Naționale de Integritate trebuie să fie un act de control[11], 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.

Atribuindu-se la una din categoriile de procedură administrativă activitatea administrativă și actul de constatare ANI trebuie să aibă termene foarte bine definite[12]. Se impune respectarea unor așa principii ale procedurii administrative ca eficiența, termenul rezonabil, proporționalitatea, securitatea raporturilor juridice[13].

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[14], care corespunde elementului superior al sistematizării unitare a cadrului normativ - codificarea.

Sistemul instanțelor judecătorești ce examinează cauzele în domeniul integrității (în principal actele de constatare al ANI) nu respectă principiul subsidiarității ca un principiu cheie în cadrul Uniunii Europene[15]. Astfel actele de constatare ale ANI pot fi contestate la Curtea de Apel Chișinău, în termen de 30 de zile de la emitere[16]. Dacă admite recursul împotriva hotărârii Curții de Apel Chișinău, Curtea Supremă de Justiție nu poate trimite cauza la rejudecare[17]. Este evident căte cheltuieli și resurse trebuie să suporte funcționarul sau demnitarul public care domiciliază în afara razei orașului Chișinău pentru a-și apăra drepturile în instanță pe cazurile din domeniul integrității.

Finalmente considerăm că 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. Cu regret legislația în domeniul integrității continuă practica de „împovărare” pentru majoritatea funcționarilor și demnitarilor public, altfel spus există riscul de-motivării de a activa în serviciul și sectorul public.

Referințe bibliografice și resurse Web:

1. A se vedea Art. I și II din Legea pentru modificarea unor acte normative, nr. 130 din 07 octombrie 2021 [citat 06.12.2021]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128365&lang=ro.
2. Legea integrității, nr. 82 din 25 mai 2017 [citat 07.12.2021] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120706&lang=ro.
3. Raportul de activitate al Autorității Naționale de Integritate pentru anul 2021 [citat 07.12.2021] Disponibil: <https://ani.md/sites/default/files/Raport%20ANI%202021.pdf>.
4. Legea privind declararea averii și a intereselor personale, nr. 133 din 17 iunie 2016 [citat 05.12.2021] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128397&lang=ro.

5. A se vedea art. 7 alin. (2) lit. c) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, nr. 132 din 17 iunie 2016 [citată 07.12.2021] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128394&lang=ro.
6. A se vedea art. 39 alin. (2), (4) lit. b) și (5) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, nr. 132 din 17 iunie 2016 [citată 07.12.2021] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128394&lang=ro.
7. A se vedea art. 15 alin. (1) din Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17 iunie 2016 [citată 07.12.2021] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128397&lang=ro.
8. A se vedea art. 2 alin. (3) lit. b) din Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116 din 19 iulie 2018 [citată 07.12.2021] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=129135&lang=ro.
9. "Cu privire la actul de constatare al Autorității Naționale de Integritate în privința doamnei judecător Domnica Manole" [citată 10.01.2022] Disponibil: <https://www.constcourt.md/libview.php?l=ro&idc=7&id=2351&t=/Media/Noutati/Cu-privire-la-actul-de-constatare-al-Autoritatii-Nationale-de-Integritate-in-privinta-doamnei-judecator-Domnica-Manole/>.
10. Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale [citată 07.12.2021] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128397&lang=ro.
11. *Nota aut.*: Similar tuturor autorităților cu funcții de control în stat, noi avem deja precedente de „stat în stat”, cum ar fi în cazul sistemului judecătoresc și al procuraturii.
12. *Nota aut.*: Legislația în domeniul integrității nu conține termene destul de concrete și restrânse pentru activitățile de control, lăsând în principal la latitudinea funcționarilor ANI. De exemplu Codul administrativ al RM, nr. 116/2018 (art. 60), prevede un termen general de finalizare a oricărei proceduri administrative de 30 de zile, iar legislația în domeniul integrității lărgeste procedura respectivă până la ani de zile.
13. A se vedea art. 27-30 din Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116 din 19 iulie 2018 [citată 10.01.2022] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=129135&lang=ro.
14. A se vedea Capitolul V¹ din Titlul I Cartea a doua din Codul contravențional al Republicii Moldova, nr. 218 din 24 octombrie 2008 [citată 07.12.2021] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130231&lang=ro și Capitolul X din Partea generală a Codului penal al Republicii Moldova, nr. 985-XV din 18 aprilie 2002 [citată 07.12.2021] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=129474&lang=ro.
15. „EUR-Lex”. Access to European Union law: summaries of EU legislation/glossary of summaries. [citată 10.01.2022] Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/subsidiarity.html>.

16. *Nota aut.:* Prevederea respectivă încalcă procedura intrării în vigoare a actelor administrative în vigoare care poate fi nu mai devreme de momentul aducerii la cunoștință persoanelor vizate în ele, dar nici cum data emiterii. Cu atât mai mult că conform art. 139 alin.(1) din Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116 din 19 iunie 2018, „un act administrativ individual devine valabil pentru persoana căreia îi este destinat sau care este afectată de el în *momentul în care i se comunică acesteia*, cu excepția cazului când actul administrativ însuși stabilește o dată ulterioară pentru obligativitatea sa”. Respectiv termenul de 30 de zile de contestare a actului ANI începe efectiv din data comunicării subiectului declarării, deoarece până la aceea dată actul administrativ individual respectiv nu ar fi valabil sau mai suplu nu ar exista.
17. A se vedea art. 36 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, nr. 132 din 17 iunie 2016 [citat 07.12.2021] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128394&lang=ro.