



Deputat în Parlamentul Republicii Moldova

Comisia juridică, numiri și imunități

Amendament la Proiectul de lege nr. 10 din 22.01.2021 (pentru modificarea unor acte normative)

În conformitate cu prevederile art. 59 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr. 797-XIII din 02.04.1996, propun următorul amendament:

La Art. II. Legea nr. 133/2016 privind declararea averilor și intereselor personale (publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 245-246, art. 513), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

4. Articolul 23:

alineatul 3 va avea următorul cuprins:

„Fapta subiectului declarării în privința căruia s-a constatat starea de incompatibilitate nesoluționată constituie temei pentru răspunderea contravențională sau penală, cu sau fără revocarea, destituirea sau, după caz, încetarea mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu ale subiectului în cauză”;

alineatul 4 după sintagma „sau penală” se completează cu textul „cu sau fără”; cuvântul ”pentru” se exclude;

aliniatele (6) și (7) se exclud;

alinatul 9 va avea următorul cuprins:

„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 răspunderea contravențională sau penală, cu sau fără revocarea, destituirea sau, după caz, încetarea mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu ale subiectului în cauză.”

5. Articolul 24
aliniatul 12 se exclude.

Art. IV. – Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală (publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 32-35, art. 116), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. Articolul 28:
aliniatul (2) litera d) va avea următorul cuprins:
”dispunere de către instanța de judecată, prin hotărâre irevocabilă, a privării de dreptul de a ocupa funcții de demnitate publică pe o perioadă determinată prevăzută în conținutul hotărârii”;
la aliniatul (2), literele d¹) și d²) se exclud.

Art. V. – Legea nr. 768/2000 privind statutul alesului local (publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, nr. 34, art. 231), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. Articolul 5:
aliniatul (2) litera c) va avea următorul cuprins:
„dispunere de către instanța de judecată, prin hotărâre irevocabilă, a privării de dreptul de a ocupa funcții de demnitate publică pe o perioadă determinată prevăzută în conținutul hotărârii”;
la aliniatul (2), literele c¹) și c²) se exclud;
la aliniatul (3), lit. c¹) și c²) se exclud, litera c³) devine c¹);
la aliniatul (3) după cuvintele „iar în cazurile prevăzute la alin. (2) lit. c)” litera „c³)” se substituie cu litera „c¹)”.
aliniatul (4) litera a) va avea următorul cuprins:
„dispunere de către instanța de judecată, prin hotărâre irevocabilă, a privării de dreptul de a ocupa funcții de demnitate publică pe o perioadă determinată prevăzută în conținutul hotărârii”;
la aliniatul (4), literele a¹) și a²) se exclud;
aliniatul 5 litera a va avea următorul cuprins:
„dispunere de către instanța de judecată, prin hotărâre irevocabilă, a privării de dreptul de a ocupa funcții de demnitate publică pe o perioadă determinată prevăzută în conținutul hotărârii”;
la aliniatul (5), literele a¹) și a²) se exclud.

Art. VI. – Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu demnitate publică (publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr. 194-196, art. 637), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. Articolul 22:

aliniatul 1, litera b) va avea următorul cuprins:

„dispunere de către instanța de judecată, prin hotărâre irevocabilă a privării de dreptul de a ocupa funcții de demnitate publică pe o perioadă determinată prevăzută în conținutul hotărârii”;

la aliniatul (1), litera c) se exclude.

Argumentarea amendamentului:

În rezultatul modificărilor propuse, inspectorii Autorității Naționale de Integritate vor putea aplica în raport cu primarii și aleșii locali art. 423³, 313², 395 ale Codului Contravențional al RM, având capacitatea de individualizare a pedepselor, iar privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții se va face doar prin hotărâre judecătorească, așa cum prevede Codul Contravențional la art.395 art. 1 alin.1, lit. c).

Totodată, în cazul în care Codul Contravențional al RM prevede expres o anumită perioadă pentru privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a desfășura o anumită activitate, aceste modificări sunt justificate pentru evitarea dublării sancțiunilor.

Or, conținutul normelor indicate supra, în formularea lor de până la propunerea modificărilor, nu a putut avea consecințele intenționate asupra subiecților.

Recent, Autoritatea Națională de Integritate, aplicând expres prevederile menționate, constată nejustificat și aplică sancțiuni excesiv de dure în raport cu abaterile constatate.

Astfel, pentru orice situație de conflict, se aplică sancțiunea disciplinară „încetarea mandatului” și ca sancțiune complementară „interdicție pe un termen de 3 ani”. Mai mult ca atât, sancțiunile respective nu sunt aplicate pentru fapte în sine, care pot fi absolut legale, ci doar pentru nedeclararea situației respective.

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 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 este o sancțiune contravențională/penală, 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 ai celor ce dețin alte funcții electiv, 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 căroră 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 al 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.

Considerăm că încetarea raporturilor de serviciu sau mandatului trebuie să aibă loc în cadrul unei proceduri echitabile de ordin disciplinar, contravențional, etc. unde sunt garantate drepturile pretinsului delincvent, cercetarea obiectivă și sub toate aspectele a circumstanțelor cauzei, precum și asigurarea principiului individualizării răspunderii. Legile din domeniul integrității menționate mai sus nu garantează standardele menționate, cum ar fi în principal faptul că, indiferent de caracterul faptei (neesențială, comisă pentru prima dată, înlăturarea consecințelor etc.) pentru toți se aplică o singură sancțiune: „decăderea din dreptul de a mai exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică... **pe o perioadă de 3 ani**”.

Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994

Articolul 7

Constituția, Lege Supremă

Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.

Articolul 8

Respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale

(1) Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional.

[...].

Articolul 20

Accesul liber la justiție

(1) Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

Articolul 21

Prezumția 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.

pedeapsă mai aspră decât cea care era aplicabilă în momentul comiterii actului delictuos.

Articolul 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

(1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.

Curtea Europeană în jurisprudența sa a subliniat importanța asigurării accesibilității și previzibilității legii, instituind o serie de repere, pe care legiuitorul trebuie să le aibă în vedere pentru respectarea acestor exigențe.

Astfel, Curtea Europeană a menționat că nu poate fi considerată „lege” decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite individului să-și corecteze conduita. În special, o normă este previzibilă

atunci când oferă o anumite garanție contra atingerilor arbitrare ale puterii publice (cauza *Amann v. Elveția*, hotărârea din 16 februarie 2000, §56). Testul preciziei legii impune ca legea, în situațiile în care oferă o anumită marjă de discreție, să indice cu suficientă claritate limitele acesteia (cauza *Silver și alții v. Regatul Unit*, hotărârea din 25 martie 1983, §80).

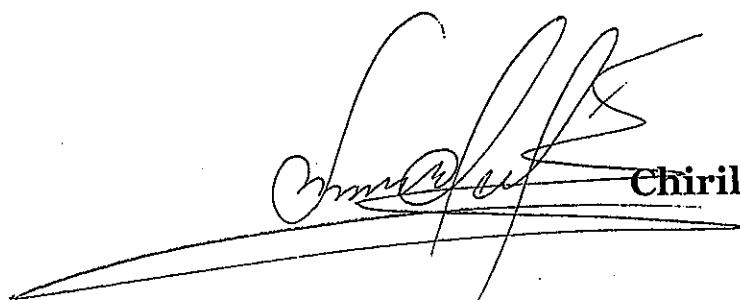
În acest sens, în Hotărârea nr. 26 din 27 septembrie 2016, CC a RM a reținut că la elaborarea unui act normativ **legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate**. De asemenea, textul legislativ trebuie să corespundă principiului unității materiei legislative sau corelației între textele reglementării, pentru ca persoanele să-și poată adapta comportamentul la reglementările existente, ce exclud interpretările contradictorii sau concurența între normele de drept aplicabile.

Prin urmare, Curtea reține că previzibilitatea și claritatea constituie elemente *sine qua non* ale constituționalității unei norme, care în activitatea de legiferare [...] nicidecum nu pot fi omise.”.

PRINCIPIUL INDIVIDUALIZARII SANCTIUNILOR

„53. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că prin individualizarea legală **legislatorul trebuie să ofere judecătorului competența de stabilire a pedepsei în anumite limite predeterminate - minimul și maximul special al pedepsei, precum și să prevadă, pentru același judecător, instrumentele care să-i permită alegerea și determinarea unei sancțiuni concrete**, în raport cu particularitățile faptei și cu persoana care a comis o contravenție sau o infracțiune” (HCC nr. 10 din 10 mai 2016).

Astfel, individualizarea judiciară se poate realiza doar în baza unor mecanisme de apreciere reglementate de lege, fiind astfel o expresie a principiului legalității.

**Chiril MOTPAN**
Deputat