



Vadim JURAVSCHI

Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei

Pe parcursul carierei, Vadim a deținut mai multe funcții. Inițial a activat la Academia de Științe a Moldovei, iar apoi la Casa Națională de Asigurări Sociale. Și-a dezvoltat cariera în funcția publică la Autoritatea Națională de Integritate, iar actualmente își exercită atribuțiile la Ministerul Muncii și Protecției Sociale în direcția responsabilă de consolidarea integrității instituționale.

Vadim consideră că pentru a evita disfuncționalitățile în procesul de reorganizare a administrației publice este necesară asigurarea autonomiei și independenței autorităților publice. Acest lucru, remarcă Vadim, este esențial pentru asigurarea transparenței și rezilienței instituțiilor publice.

La moment, lipsește definirea și descrierea principiilor de autonomie și independență a entităților publice în legislația Republicii Moldova. Vadim examinează în cercetarea două studii de caz: Autoritatea Națională de Integritate și Centrul Național Anticorupție, pentru a-și susține tezele. **Cauzele problemei:**

- ▶ Controlul politic asupra instituțiilor;
- ▶ Erodarea încrederii cetățenilor în instituțiile publice;

La schimbarea puterii politice se investește în mod obișnuit capital politic într-o persoană anume, afectând stabilitatea angajaților și a structurii acestor instituții.

- ▶ Abuzarea de instituția „interimatului funcției”. Lipsa de încredere în instituțiile publice a determinat o creștere a interimatelor în funcțiile de conducere.

Soluții pentru problemele identificate:

- ▶ Modificarea procedurii de selecție a membrilor societății civile în Consiliile instituțiilor;
- ▶ Crearea unui algoritm specific pentru evaluarea directorului CNA și a președintelui ANI, bazat pe criterii clare legate de obiective și rezultate;
- ▶ Supervizarea exercitării interimatului funcției de conducere de către Cancelaria de Stat sau o comisie guvernamentală.

REZUMAT

proiect de
cercetare

Autonomia și independența autorităților publice

INTRODUCERE

Evoluția proceselor democratice în Republica Moldova este determinată de indicatorii organizaționali și funcționali ai entităților publice.

Delimitarea funcțiilor, atribuțiilor, competențelor structurale ale autorităților publice centrale și locale reprezintă problemă esențială în exercitare efectivă a actului de guvernare.

Reorganizarea administrației publice este și trebuie să fie în continuare un proces public, asumat, transparent și proactiv pentru a evita riscurile suprapunerii atribuțiilor, competențelor și/sau periclitării funcționalității arhitecturii administrației publice în cazul unor erori sau lacune organizaționale.

În acest sens, este necesar introducerea unor criterii de autonomie și independență a autorităților publice, după procesul de reorganizare.

DESCRIEREA PROBLEMEI

În legislația națională a Republicii Moldova sunt vag definite principiile de autonomie și independență a entităților publice. Descrierea acestor principii lipsește inclusiv la nivel conceptual.

În teoria administrației publice, autonomia este o condiție de limită în care entitatea publică poate decide asupra organizării procesului de lucru în raport cu obiectivele trasate fără a avea nevoie să se consulte cu entitatea publică (centrală) ierarhic superioară asupra modului și particularităților de activitate.

Principiul independenței este complementar principiului autonomiei – autoritatea publică acționează în mod independent, fără amestec din exterior în problemele sale interne.

Totodată, în cazul în care entitatea publică este subordonată unei autorități publice centrale, independența prezumă că funcționarii publici nu pot fi influențați sub nicio formă de autoritatea publică superioară (centrală), cu excepție managerului autorității publice din subordinea ministerului, guvernului, parlamentului, președinției etc.

Una din subproblemele generate de absența criteriilor de autonomie și independență este lipsa încrederii cetățenilor în instituțiile publice, or, la schimbarea puterii politice, de principiu se investește capital politic într-o anumită personalitate în detrimentul angajaților/statelor de personal din instituțiile publice. Prin urmare, în rezultatul decepționării puterii politice asupra managementului entităților publice, în ultimii trei ani s-a precipitat fenomenul interimatului funcțiilor de conducere. Spre exemplu, Procuratura Generală, Consiliul Superior al Procurorilor, Consiliul Superior al Magistraturii, președinți ai instanțelor de judecată de fond, autorități administrative centrale.

Spre exemplu, Directorul Consiliului Național pentru Determinarea Dizabilității și Capacității de Muncă, instituția publică în subordinea Ministerului Muncii și Protecției Sociale, exercită funcția de Director interimar contrar prevederilor legale, și anume mai mult de un an, consecutiv. Totodată urmare a raportului de audit al conformității asupra activității Consiliului Național pentru Determinarea Dizabilității și Capacității în Muncă¹, au fost constatate o serie de încălcări.

¹ 1. https://www.ccrm.md/ro/sedinta-privind-examinarea-raportului-de-audit-81_93113.html

În acest caz, exercitarea interimatului funcției, cu încălcarea termenului legal, s-a soldat și cu anumite fapte care urmează a fi probate de către instituțiile competente.

Pentru claritatea cercetării științifice în cauză, am identificat două instituții publice similare după rolul și statutul acestora în ierarhia autorităților publice, care sunt un exemplu de tendință de a fi într-o anumită măsură autonome și/sau independente, pentru analiza cadrului juridic și principilor de activitate, după cum urmează, Autoritatea Națională de Integritate și Centrul Național Anticorupție.

DOCUMENTELE STRATEGICE ȘI SOLUȚIILE EXISTENTE (starea de fapt)

Art. 2 al Legii nr. 132/2016, Autoritatea Națională de Integritate (ANI) este independentă față de alte organizații publice, persoane juridice de drept public sau privat și persoane fizice, ce funcționează la nivel național ca structură unică.

Pe de altă parte, activitatea ANI este supervizată și evaluată de Consiliul de Integritate.

Până la data de 07.10.2021,

(1) **Consiliul de Integritate** a fost constituit din **7 membri**, dintre care:

- a) un reprezentant desemnat de Parlament;
- b) un reprezentant desemnat de Guvern;
- c) un reprezentant desemnat de Consiliul Superior al Magistraturii;
- d) un reprezentant desemnat de Consiliul Superior al Procurorilor;
- e) un reprezentant desemnat de Congresul Autorităților Locale din Moldova;
- f) **doi reprezentanți ai societății civile.**

(2) Reprezentanții societății civile sînt selectați de către Ministerul Justiției prin concurs, în baza unui regulament aprobat de Guvern.

După modificările operate de legislator la data de 07.10.2021, remarcăm următoarele:

(1) **Consiliul de Integritate** (denumit în cuprinsul prezentei secțiuni Consiliu) **este constituit din 9 membri**, dintre care:

- a) un reprezentant desemnat de Parlament;
- a¹) un reprezentant desemnat de Președintele Republicii Moldova; b) un reprezentant desemnat de Guvern;
- c) un reprezentant desemnat de Consiliul Superior al Magistraturii;
- d) un reprezentant desemnat de Consiliul Superior al Procurorilor;
- e) un reprezentant desemnat de Congresul Autorităților Locale din Moldova;
- f) **trei reprezentanți ai societății civile.**

(2) Reprezentanții societății civile sînt selectați de către Ministerul Justiției prin concurs, în baza unui regulament aprobat de Guvern.

Totodată, conform noilor prevederi introduse în art. 15, alin. (2), lit. a¹, **revocarea președintelui sau a vicepreședintelui Autorității** se face în cazul în care **Consiliul constată neîndeplinirea de către acesta a obiectivelor de performanță** stabilite în **strategia și planul de activitate** ale Autorității sau îndeplinirea necorespunzătoare a atribuțiilor prevăzute la art. 14.

Criterii sau nivelul minim sau critic de îndeplinire de președintele/vicepreședintele ANI a obiectivelor de performanță stabilite în strategia sau planul de activitate, în textul prezentei legi, nu figurează.

Suplimentar, în conformitate cu modificările legislative operate prin Legea nr. 96 din 14.04.2022, și anume potrivit art. 20, alin. (3¹) al Legii nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea de Integritate, **nu constituie imixtiune în activitatea inspectorilor de integritate și sunt permise acțiunile de control ale președintelui sau vicepreședintelui Autorității** privind exercitarea conformă a atribuțiilor de serviciu de

către inspectorii de integritate, precum și privind modul în care inspectorii de integritate respectă practica generalizată de verificare și control.

De asemenea, conform art. 22, alin. (1) – (2) al Legii nr. 132/2016 *cu privire la Autoritatea Națională de Integritate*, Inspectorul de integritate **este responsabil de legalitatea acțiunilor** realizate în cadrul procedurilor de verificare și control, precum și de calitatea controalelor efectuate și a actelor emise, subsidiar, Inspectorul de integritate **poartă răspundere disciplinară, contravențională, civilă sau penală** în conformitate cu legislația.

Conform art. 20, alin. (3) al Legii nr. 132/2016 *cu privire la Autoritatea Națională de Integritate*, Inspectorul de integritate **nu solicită și nu primește dispoziții**, inclusiv de la președintele sau vicepreședintele Autorității, referitoare la controalele aflate în derulare privind averea și interesele personale, privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

Astfel, există o disonanță cognitivă asupra echilibrului formulărilor dintre răspundere și responsabilitate, statuată de legislator în art. 22 alin. (1) – (2), art. 20 alin. (3) – (3¹) ale Legii nr. 132/2016 *cu privire la Autoritatea Națională de Integritate*.

Pe de cealaltă parte, în conformitate cu art. 1, alin. (4) al Legii nr. 1104/2002 *cu privire la Centrul Național Anticorupție*, Centrul este independent în activitatea sa și se supune doar legii. Centrul dispune de independență organizațională, funcțională și operațională în condițiile stabilite de lege.

Subsecvent, potrivit art. 7, alin. (2) al Legii nr. 1104/2002 **cu privire la Centrul Național Anticorupție**, Centrul este independent în elaborarea programului de activitate și în exercitarea funcțiilor sale.

Din componența Colegiului Centrului fac parte:

directorul, adjuncții lui, șefii subdiviziunilor Centrului (cu statut de direcție generală), procurorul-șef al Procuraturii Anticorupție sau adjunctul acestuia, conform competențelor, președintele Consiliului de Integritate (*deși în lege e scris, Comisia Națională de Integritate*), un reprezentant al comisiei parlamentare de profil care este și reprezentant al fracțiunii de opoziție, un reprezentant desemnat de Guvern, un reprezentant al sindicatului Centrului, un reprezentant al societății civile selectat prin concurs public de către comisia parlamentară de profil, un reprezentant al Consiliului Civil.

Din modificările de substanță operate de legislator la data de 07.09.2021, **revocarea din funcție a directorului se dispune de Parlament**, cu votul majorității deputaților aleși, la propunerea a cel puțin unei treimi din numărul deputaților aleși, cu avizul pozitiv al Comisiei juridice, numiri și imunități, în caz de:

- a) constatare, în rezultatul controlului parlamentar efectuat în condițiile prezentei legi, a necorespunderii cu cerințele de numire în funcție;
- b) obținere a unui rezultat negativ la testarea integrității profesionale în condițiile prevăzute la art. 14;
- c) **constatare, în rezultatul controlului parlamentar efectuat în condițiile prezentei legi, a unei activități nesatisfăcătoare** în domeniul prevenirii și combaterii corupției, a actelor conexe corupției și a faptelor de comportament corupțional.

Revocarea din funcție a directorului adjunct al CNA se dispune de Parlament, cu votul majorității deputaților aleși, din inițiativa directorului, iar în cazul circumstanțelor prevăzute la alin. (9), la propunerea a cel puțin 20 de deputați, cu avizul pozitiv al Comisiei juridice, numiri și imunități.

În condițiile prezentei legi, cuvântul nesatisfăcător sau satisfăcător drept criteriu de evaluare a activității conducerii CNA, cu excepția articolului menționat supra, **nu figurează** în textul prezentei legi.

Subsecvent, conform art. 37 al Legii nr. 1104/2002 *cu privire la Centrul Național Anticorupție*, în **exercitarea atribuțiilor, angajatul se subordonează numai șefului său nemijlocit și direct. Nimeni altcineva nu are dreptul de a interveni în activitatea angajatului.**

În caz de primire din partea șefului sau a altor persoane cu funcție de răspundere a unor ordine sau indicații ce vin în contradicție cu legea, **angajatul este dator să se călăuzească de lege.**

OBIECTIVE

Politica publică urmărește:

1. Asigurarea transparenței și echilibrului reprezentativ în procesul de selectare a membrilor Consiliului de Integritate al ANI, membrilor Colegiului CNA, conducerii ANI și CNA, precum și examinarea oportunității introducerii principiului rotației funcțiilor de conducere.
2. Amendarea legislației ANI astfel încât inspectorul de integritate al Autorității Naționale de Integritate, în caz de primire din partea șefului sau altor persoane cu funcție de răspundere a unor ordine sau indicații ce vin în contradicție cu legea, sa fie împuternicit **în procesul de control să se călăuzească de lege**, conform analogiei inspectorilor CNA.
3. În cazul Centrului Național Anticorupție, pentru veridicitatea intenției de asigurare a principiului de independență este nevoie de formularea sau descrierea extensivă a calificativului activității nesatisfăcătoare a directorului/directorului adjunct al Centrului, în textul legii.
4. După operarea modificărilor de rigoare în legislația specială a ANI și CNA, este necesar de formulat/definit principiile de autonomie și independență, criteriile și cerințele minime pentru aplicarea acestora în practică, concomitent cu formularea și demararea reglementărilor în legislația specială pentru toate categoriilor de funcționari publici, inclusiv în actele normative constitutive care descriu statutul de organizare și funcționare a entităților publice.

OPȚIUNI PENTRU REZOLVAREA PROBLEMEI

În cazul Autorității Naționale de Integritate există riscul controlului politic al acestuia prin intermediul Consiliului de Integritate, în cazul în care un partid parlamentar deține majoritatea voturilor deputaților aleși. Prin urmare, din oficiu 3 membri ai Consiliului de Integritate sunt exponenții puterii (Parlament, Guvern, Președinția), iar Ministerul Justiției poate influența direct alegerea altor 3 membri, exponenți ai societății civile. Respectiv, per total, partidul parlamentar care deține majoritatea voturilor deputaților aleși, are 3 membri exponenți și alți 3 membri potențial loiali ceea ce reprezintă majoritatea în Consiliul de Integritate al ANI.

Pentru înlăturarea acestui scenariu, este necesară:

1. Modificarea procedurii alegerii membrilor societății civile în Consiliul de Integritate, prin:
 - a) includerea unei parități de voturi din partea opoziției parlamentare care ar putea fi inclusă în comisia de concurs;
 - b) selecția membrilor societății civile exclusiv de o comisie formată din opoziția parlamentară.
2. Crearea unui algoritm specific de evaluare a directorului CNA și președinților ANI prin care vor fi stabilite criterii clare prin prisma obiectivelor și rezultatelor subdiviziunilor interne.
3. Exercitarea interimatului funcției de conducere necesită a fi supervizată și suspendată în cazul depistării depășirii termenului sau condițiilor legale. Cancelaria de stat sau o comisie de specialitate a guvernului poate fi împuternicită pentru identificarea și exercitarea controlului de legalitate, fapt care ar disciplina și responsabiliza eventualii conducători interimari.

Fără intervenții:

Anul 2021, 1341 petiții privind incidente de integritate examinate, 433 acte de constatare, dintre care **216 acte de constatare a încălcării.**

Anul 2022, 458 petiții, 358 de acte de constatare, dintre care **165 de constatare a încălcării**.

CNA, 2021², **237 infracțiuni** de infracțiuni de corupere pasivă; **108 de infracțiuni** de corupere activă;

2022³, **113 infracțiuni** de infracțiuni de **corupere pasivă**; **45** de infracțiuni de **corupere activă**;

Intervenții comprehensive

1. Amendarea legislației speciale ANI pentru asigurarea transparenței și echilibrului exponenților puterii în cadrul Consiliului de Integritate.
2. Asigurarea independenței și autonomiei decizionale a inspectorilor de integritate ANI în procesul derulării controlului averii și intereselor personale, incompatibilităților, conflictelor de interese, restricțiilor și limitărilor.
3. Amendarea legislației speciale CNA pentru formularea criteriilor acordării calificativului de „activitatea nesatisfăcătoare” în cazul evaluării conducerii CNA.
4. Definirea și includerea extensivă a principiilor de autonomie și independență a entităților publice în toate actele normative care reglementează statutul de organizare și funcționare a acestora.
5. Instituirea principiului rotației funcțiilor de conducere.
6. Abilitarea Cancelariei de stat cu dreptul de control al exercitării interimatului funcției de conducere și atribuirea competențelor de agent constator în cazul identificării încălcării legislației în acest sens.

Intervenții parțiale

Definirea principiilor de autonomie și independență în exercitarea atribuțiilor organizaționale și funcționale, în Legea nr. 158/2008 *privind funcția publică și statutul funcționarului public*.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Lipsa principiilor de autonomie și independență în entitățile publice, în rândul funcționarilor publici, scade din calitatea democrației și a performanței guvernamentale. Se creează un capital social negativ (masă critică). Exemplul Portugaliei, care a fost nevoită să acorde cea mai înaltă atenție posibilă prin acordarea apanajului exclusiv a Curții Constituționale în materia de integritate, dovedește faptul că nu pot exista scuze sau argumente plauzibile pentru tolerarea incidentelor de integritate, respectiv, soluții pot exista mereu, chiar și neconvenționale.

Exemplul Suediei, care presupune acceptarea și respectarea Codului de conduită drept element fundamental în asigurarea autonomiei și independenței, integrității entităților publice și funcției publice, fără legislație specială a integrității sau alte intervenții parțiale, legi speciale, urmează a fi luat în considerare pentru argumentarea și promovarea importanței implementării acestor principii.

PAȘII URMĂTORI

- Februarie, prezentarea propunerilor de cercetare.
- Martie, prezentarea rezumatului în adresa factorilor de decizie din Guvernul RM.
- Aprilie – iunie, examinarea, definitivarea și redactarea proiectului de politică publică.
- Iulie – septembrie, consultarea proiectului
- Octombrie – decembrie, includerea în ședința parlamentului a conceptului pentru votare în prima lectură.

² 2. https://www.cna.md/public/files/Raport_de_activitate_CNA_2021.pdf pag 5.

³ 3. https://www.cna.md/public/files/RAPORT_CNA_2022.pdf pag 27.