

Cancelaria de Stat a Republicii Moldova

**APLICAREA CODULUI DE CONDUITĂ
A FUNCȚIONARULUI PUBLIC
DIN REPUBLICA MOLDOVA**

Ghid metodic

Chișinău 2013

Ghidul metodic „Aplicarea Codului de conduită a funcționarului public din Republica Moldova” este destinat, întâi de toate, funcționarilor publici și conducătorilor autorităților publice. În egală măsură, acesta ar putea fi util și pentru teoreticienii care doresc să-și dezvolte cunoștințele în materie de deontologie a funcționarilor publici. Nu în cele din urmă, Ghidul se dorește a fi de folos și pentru cetățeni care, examinându-l, vor fi în măsură să deslușească atât obligațiile funcționarilor cu care contactează, cât și propriile drepturi și îndatoriri.

Sergiu LITVINENCO,

consultant național în domeniul legislației cu privire la serviciul public

Lilia MELNIC,

consultant principal, Direcția reforma administrației publice centrale din cadrul Direcției generale coordonarea politicilor, a asistenței externe și reforma administrației publice centrale, Cancelaria de Stat

Tamara GHEORGHÎȚA,

șefa Direcției reforma administrației publice centrale din cadrul Direcției generale coordonarea politicilor, a asistenței externe și reforma administrației publice centrale, Cancelaria de Stat

CUPRINS

CUVÎNT ÎNAINTE.....	5
---------------------	---

CAPITOLUL I. SCURT ISTORIC AL CODULUI DE CONDUITĂ A FUNCȚIONARULUI PUBLIC DIN REPUBLICA MOLDOVA

<i>Secțiunea 1. Codul-model de conduită pentru funcționarii publici aprobat de Consiliul Europei – istorie, semnificație, reglementări.....</i>	<i>7</i>
<i>Secțiunea 2. Studiu comparat al codurilor de conduită din statele-membre ale Uniunii Europei.....</i>	<i>9</i>
<i>Secțiunea 3. Adoptarea Codului de conduită a funcționarului public din Republica Moldova.....</i>	<i>13</i>

CAPITOLUL II. PREVEDERILE CODULUI DE CONDUITĂ A FUNCȚIONARULUI PUBLIC DIN REPUBLICA MOLDOVA – PREZENTARE, COMENTARII, EXEMPLIFICĂRI

<i>Secțiunea 1. Dispoziții generale.....</i>	<i>16</i>
<i>Secțiunea 2. Principiile de conduită.....</i>	<i>19</i>
<i>Secțiunea 3. Norme de conduită.....</i>	<i>32</i>

CAPITOLUL III. RĂSPUNDEREA JURIDICĂ PENTRU ÎNCĂLCAREA CODULUI DE CONDUITĂ A FUNCȚIONARULUI PUBLIC

<i>Secțiunea 1. Răspunderea disciplinară.....</i>	<i>53</i>
<i>Secțiunea 2. Răspunderea contravențională.....</i>	<i>56</i>
<i>Secțiunea 3. Răspunderea penală.....</i>	<i>58</i>



CUVÎNT ÎNAINTE

S-a vorbit și se vorbește încă foarte mult, în acești ani ai „tranziției noastre nesfârșite”, despre reforma administrației publice. Deși nu toate sunt ideale în acest domeniu - ca și în alte sfere ale vieții sociale, de altfel, trebuie să recunoaștem că eforturi de redresare a situației s-au depus și se depun în continuare.

După cum se știe, reperul de bază al unei veritabile reformări a administrației publice este funcționarul public. Or, o administrație modernă și eficientă se sprijină, fără îndoială, pe o resursă umană de calitate, pe un corp de funcționari publici profesionist, capabil să ridice nivelul de performanță instituțională și să satisfacă pe deplin interesele cetățenilor.

Dincolo de alte aspecte importante, fără de care eficiența și profesionalismul corpului de funcționari publici nu vor putea fi atinse, activitatea acestora trebuie să se bazeze pe anumite reguli de conduită și cerințe etice, specifice profesiei ca formă a eticii sociale. Întrucât funcționarii publici se află în contact permanent cu cetățenii, acțiunile și comportamentul lor atât în interiorul, cât și în afara instituției trebuie să inspire respectul și încrederea publicului. Drept urmare, cei numiți într-o funcție publică trebuie să fie oameni cu competență dovedită, integritate și corectitudine, standarde de la care să nu existe nicio deviere. Iată de ce elaborarea și aprobarea Legii nr. 25-XVI din 22 februarie 2008 privind Codul de conduită a funcționarului public s-a impus ca o necesitate obiectivă.

Cu toate acestea, este bine știut că orice act normativ nu trebuie implementat doar cu forța, pentru că atunci aplicarea acestuia nu va fi de durată. În același timp, o măsură care este mai întâi explicată, conștientizată și, în final, însușită de către cei cărora li se adresează are o viață mai lungă.

Din această cauză, în prezentul Ghid metodic ne propunem să explicăm, pe înțelesul tuturor, textul Legii nr. 25-XVI din 22 februarie 2008 privind Codul de conduită a funcționarului public - în special, acele prevederi legate strict de obligațiile pe care trebuie să le respecte funcționarii publici pentru a da dovadă de o conduită corespunzătoare, în conformitate cu standardele recunoscute pe plan mondial. Textele extrase din Codul de conduită sunt, inițial, comentate, iar ulterior, dacă este cazul, urmate de exemple prin care funcționarii dau dovadă de un comportament corespunzător sau, dimpotrivă, de un comportament inadecvat, ce ar servi drept temei pentru atragerea lor la răspundere.

Acestea fiind spuse, ne exprimăm speranța că Ghidul metodic „Aplicarea Codului de conduită a funcționarului public din Republica Moldova” va contribui la îmbunătățirea procesului de implementare a Legii nr. 25-XVI din 22 februarie 2008 privind Codul de conduită a funcționarului public, iar, odată cu aceasta, va spori și încrederea cetățeanului în funcționarul public și în administrația publică din Republica Moldova.

Grupul de autori



CAPITOLUL I

SCURT ISTORIC AL CODULUI DE CONDUITĂ A FUNCȚIONARULUI PUBLIC DIN REPUBLICA MOLDOVA

În acest prim capitol ne propunem să facem o scurtă incursiune în istorie, pentru a vedea cum a apărut Codul de conduită a funcționarului public din Republica Moldova și care sunt actele internaționale pe care acesta se sprijină.

De asemenea, sub aspect comparativ, vom analiza experiența statelor-membre ale Uniunii Europene în materie de coduri de conduită a funcționarilor publici.

SECȚIUNEA 1. Codul-model de conduită pentru funcționarii publici aprobat de Consiliul Europei – istorie, semnificație, reglementări

Codul-model de conduită pentru funcționarii publici, aprobat de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei în cadrul celei de-a 106-a sesiuni din 11 mai 2000, este considerat, pe bună dreptate, ca „punct de sprijin” sau „hîrtie de turnesol” pentru codurile de conduită similare din statele-membre ale Consiliului Europei.

Nici Republica Moldova nu reprezintă o excepție, Codul de conduită a funcționarului public, în cea mai mare parte, fiind „inspirat” anume din prevederile Codului-model.

1. Acțiuni premergătoare

Consiliul Europei a fost întotdeauna interesat de lupta împotriva corupției, or, în viziunea acestui for respectabil, „(...) corupția reprezintă o amenințare directă asupra principiilor de bază pe care organizația le promovează: statul de drept, stabilitatea instituțiilor democratice, respectarea drepturilor omului, progresul economic și social”¹.

Astfel, la Conferința miniștrilor Justiției, desfășurată în Malta în 1994, Consiliul Europei a lansat inițiativa împotriva corupției. Urmare a acestei inițiative, în septembrie 1994, a fost înființat Grupul Multidisciplinar împotriva Corupției, sub responsabilitatea comună a Comitetului European pentru Probleme Criminale și a Comitetului European de Cooperare Juridică, acestea fiind mandatate să identifice măsurile potrivite pentru un program de acțiune la nivel internațional împotriva corupției, să stabilească prioritățile și să examineze posibilitatea de a elabora și propune Comitetului de Miniștri acte cu caracter normativ.

2. Dezbateri

În continuare, la Sesiunea a 101-a din 6 noiembrie 1997, Comitetul de Miniștri a adoptat Rezoluția (97)24 „Privind cele 20 de principii directoare pentru lupta împotriva corupției”. Principiul nr. 10 indică faptul că statele trebuie să asigure respectarea drepturilor și obligațiilor funcționarilor publici, ținînd cont de cerințele luptei cu corupția, respectiv să prevadă măsuri adecvate de ordin disciplinar pentru cei vinovați, precum și să promoveze, în continuare, comportamentul așteptat de la funcționarii publici prin intermediul unor mijloace adecvate, cum ar fi codurile de conduită.

De menționat că, inițial, se discuta despre elaborarea unui cod de conduită european pentru funcționarii publici. Însă, în procesul de lucru, termenul „european” a fost omis, cu scopul de a putea recomanda preluarea și implementarea reglementărilor Codului-model și de către statele ce nu sunt membre ale Consiliului Europei.

¹ Memoriu explicativ la Recomandarea Nr. R (2000) 10 a Comitetului de Miniștri al statelor-membre ale Consiliului Europei „Privind codurile de conduită pentru funcționarii publici”, adoptată în cea de-a 106-a sesiune la 11 mai 2000 (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.js?id=354025&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>).

În anii 1997-1999, întru definitivarea proiectului recomandării Consiliului Europei, Grupul Multidisciplinar împotriva Corupției s-a întrunit de șase ori. Textul proiectului a fost aprobat în lectura a doua în septembrie 1999, iar în decembrie 1999 a fost prezentat Comitetului European de Cooperare Juridică. La 13 aprilie 2000, Grupul Multidisciplinar împotriva Corupției a aprobat varianta finală a proiectului recomandării și a transmis-o Comitetului de Miniștri.

3. Adoptare

La 11 mai 2000, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, întrunit în cadrul celei de-a 106-a sesiuni, a adoptat Recomandarea Nr. R (2000) 10 „Privind codurile de conduită pentru funcționarii publici”². De rînd cu aceasta, s-a dispus publicarea recomandării și a Memoriului explicativ, sugerîndu-se totodată statelor-membre ca, ținînd cont de specificul normelor constituționale ale fiecărei țări, să adopte codurile naționale de conduită pentru funcționarii publici, bazate pe Codul-model de conduită pentru funcționarii publici.

4. Structură, conținut și sferă de aplicare

Din punct de vedere structural, Codul-model de conduită pentru funcționarii publici (în continuare – Codul-model) conține un preambul, în care este descrisă importanța documentului și pașii care au precedat adoptarea lui, precum și partea dispozitivă, constituită din 28 de articole.

Partea dispozitivă începe cu obiectul de reglementare și cu un set de reguli referitoare la interpretarea și aplicarea Codului-model. În continuare, sunt enumerate principiile generale ale deontologiei funcționarilor publici.

Ulterior, sînt reglementate aspectele ce țin de raportarea încălcărilor Codului, conflictul de interese, declarația de interese, regimul incompatibilităților, activitatea politică sau publică, protecția vieții private, cadourile ca reacție la ofertele improprii, susceptibilitatea în raport cu influențele din exterior, abuzul de poziție oficială, confidențialitatea informațiilor deținute de autoritățile publice, resursele publice, controlul integrității, responsabilii de supraveghere și, în final, respectarea Codului și sancțiunile.

De menționat că, reieșind din dispozițiile articolului 1, prevederile Codului-model se aplică funcționarilor publici, altor angajați din autoritățile publice și celor care activează în instituții private, dar prestează servicii publice. Însă Codul-model nu se aplică demnitarilor aleși, membrilor Guvernului și celor aflați în funcții judecătorești, considerîndu-se, astfel, necesar să se facă o distincție clară între funcționarii publici, pe de o parte, și miniștrii și demnitarii aleși, pe de altă parte, cei din urmă fiind figuri politice pentru care nu se va putea aplica principiul neutralității politice statuat la articolul 4 paragraful 2. O situație similară se atestă și în cazul personalului cu funcții judecătorești, pentru care ar fi inaplicabil principiul responsabilității în fața superiorului ierarhic, consacrat la articolul 10 din Codul-model.

² Codul-model de conduită pentru funcționarii publici este prezentat ca anexă la Recomandarea Nr. R (2000) 10 din 11 mai 2000.

SECȚIUNEA 2. Studiu comparat al codurilor de conduită din statele-membre ale Uniunii Europene



1. Context

Etica în domeniul funcției publice a fost și este un subiect-cheie de pe agenda din ultimele decenii a Uniunii Europene, gestionarea conflictelor de interese, a corupției și a altor forme de conduită necorespunzătoare fiind considerată esențială pentru asigurarea unei guvernări eficiente și pentru a menține nivelul de încredere în procesul de luare a deciziilor. Or, nu se va putea vorbi de eficacitate instituțională atâta timp, cât nu sunt luate în calcul elementele esențiale ce fundamentează buna funcționare a oricărei autorități publice – etica și integritatea la nivel instituțional. Și asta, întrucât încălcarea normelor în sfera dată afectează mecanismele de funcționare, relațiile și procedurile în interiorul autorității, relațiile entității cu mediul extern, calitatea serviciilor și relația cu cetățenii, imaginea și prestigiul instituțional.

În afară de Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei Nr. R (2000) 10 „Privind codurile de conduită pentru funcționarii publici”, prin care s-a sugerat statelor-membre ale Consiliului Europei elaborarea codurilor de conduită pentru funcționarii publici, propuneri principiale în acest sens au fost exprimate și în „Cadrul Etic pentru Sectorul Public”, document adoptat de către Directorii Generali responsabili de Administrația Publică în statele-membre ale Uniunii Europene în cadrul celei de-a 43-a reuniuni de la Maastricht, Olanda, în 2004, la propunerea președinției olandeze a UE³.



2. Codurile de conduită a funcționarilor publici din statele-membre ale Uniunii Europene – scurtă analiză comparativă

Conformându-se recomandărilor forurilor europene menționate, 18 state ale Uniunii Europene⁴ au adoptat și implementat coduri de conduită pentru funcționarii publici naționali.

De menționat că, sub aspectul reglementărilor pe care le conțin, codurile de conduită din statele-membre ale Uniunii Europene sunt foarte diferite: unele includ doar un număr limitat de principii generale, în timp ce în altele acestea sunt prezentate în mod detaliat⁵.

³ Principalele elemente ale documentului se referă la: (i) secțiunea 1 identifică o serie de valori generale de bază, unele dintre acestea reprezentând exemple din anumite state membre ce ar putea servi ca exemple de bune practici pentru administrația publică din celelalte state-membre ale Uniunii Europene; (ii) secțiunea a 2-a prezintă standardele specifice considerate ca derivate sau specificații mai detaliate ale valorilor generale de bază; (iii) secțiunea a 3-a conține o serie de acțiuni de implementare, promovare și stimulare a valorilor referitoare la integritate și a standardelor adoptate de către statele-membre în vederea protejării integrității în cadrul organizației; (iv) secțiunea a 4-a conține exemple de metode și proceduri de raportare a cazurilor de încălcare a normelor de integritate din cadrul organizației. Pentru detalii, a se vedea suplimentar **Roll, Hans-Achim**, „Managementul eticii în Funcția Publică, Studiu Comparativ”, 4 octombrie 2008, pag. 10 (<http://www.anfp.gov.ro/DocumenteEditor/Upload/download/proiecte%20INCHELATE%201/2003%20eco/management%20etica-studiu%20comparativ.pdf>).

⁴ Ibidem, pag. 4.

⁵ O analiză comprehensivă a conținutului codurilor de conduită sau etică din statele europene se conține în „Observatorul cu privire la Codurile de Etică și Codurile de Conduită” (http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_201185_35532108_1_1_1_1,00.html).

Situația se datorează, întâi de toate, sistemului de drept care guvernează în fiecare stat, or, în mod tradițional, statele ce aplică sistemul roman au reglementat statutul și conduita funcționarilor publici cu o precizie mai mare decât țările ce aplică sistemul de drept comun (așa-numitul „*Common law*”).

Astfel, în țări cum ar fi Ungaria, Republica Cehă și Slovenia există coduri de conduită clasice, caracterizate prin recomandări simple și precise, însă fără a fi prevăzute sancțiuni pentru nerespectare. În Italia, Codul de conduită are o valoare disciplinară adăugată.

O altă diferență vizează forma pe care o îmbracă aceste coduri. În unele state ele sînt aprobate prin legi (atît organice, cît și ordinare), în altele – prin acte guvernamentale, iar în cele din a treia categorie – prin acte ale autorităților publice locale sau chiar prin acte departamentale, această situație datorîndu-se, evident, reglementărilor constituționale specifice fiecărei țări în materia delimitării competențelor dintre diferite autorități ale statului.

În continuare, sub aspect comparativ, sînt trecute în revistă principalele prevederi conținute în codurile de conduită și etică din statele europene.

În codurile de conduită din Malta, Germania, Irlanda, Ungaria, Slovacia, Cipru, Belgia, Republica Cehă, Finlanda, Slovenia, Suedia, Olanda, Marea Britanie, Letonia, Polonia, Franța și Bulgaria se conțin prevederi referitoare la neacceptarea cadourilor și imposibilitatea favorurilor pentru cercul de persoane apropiate funcționarului. În alte state, reglementările privind cadourile nu sunt la fel de imperative, acceptarea acestora fiind interzisă doar în cazul în care există o posibilitate, fie și presupusă, de conflicte de interese sau acte de corupție.

În codurile de conduită din Germania, Irlanda, Cipru, Belgia, Slovenia, Italia, Olanda, Marea Britanie, Letonia, Polonia, Franța și Bulgaria este interzisă prestarea vreunei munci suplimentare, funcționarii publici avînd obligația de a se dedica în totalitate atribuțiilor de serviciu. Totuși, în unele state, funcționarilor publici li se interzice să desfășoare în afara orelor de muncă doar acele activități, care au tangență cu funcția publică, celelalte, care nu au legătură cu funcția deținută, fiind permise. De asemenea, se menționează că, aproape peste tot, sunt permise activitățile intelectuale generale, cum ar fi cercetarea, activitatea literară, cea artistică sau științifică, or, după cum s-a reținut⁶, acestea sunt legate direct de drepturile fundamentale ale omului, cum ar fi libertatea gîndirii și cea de expresie, și, prin urmare, nu pot fi limitate.

În Malta, Cipru, Belgia, Finlanda, Suedia, Italia, Olanda, Marea Britanie, Letonia și Bulgaria codurile de conduită includ prevederi vizînd declararea intereselor personale, în special, avîndu-se în vedere cele financiare.

Interdicția de a accepta călătoriile achitate de către persoanele fizice și juridice este prevăzută în codurile de conduită din Germania, Cipru, Belgia, Slovenia, Italia, Marea Britanie și Letonia.

⁶ Rool, *Hans-Achim, op.cit.*, pag. 11.

În codurile de conduită din Malta, Germania, Irlanda, Cipru, Belgia, Republica Cehă, Slovenia, Italia, Olanda, Marea Britanie, Letonia, Lituania și Bulgaria este interzisă utilizarea, în scopuri personale, a unor mijloace tehnice (fotocopioare, imprimantă, calculator, birotică) destinate exercițiului funcției.

În Malta, Germania, Irlanda, Ungaria, Slovacia, Cipru, Estonia, Belgia, Republica Cehă, Finlanda, Slovenia, Suedia, Italia, Olanda, Marea Britanie, Letonia, Bulgaria, Lituania, Polonia și Franța se interzice de a difuza publicului informația, cunoscută în virtutea exercitării funcției publice, dar care, potrivit legii, este considerată ca fiind confidențială.

Interdicția de a desfășura în timpul serviciului activității politice este prevăzută în codurile de conduită din Malta, Germania, Irlanda, Ungaria, Slovacia, Cipru, Belgia, Republica Cehă, Slovenia, Italia, Marea Britanie, Polonia și Bulgaria.

În România, Codul de conduită a funcționarilor publici a fost adoptat prin Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, acesta fiind aplicabil, în exclusivitate, funcționarilor publici. Întrucât, ulterior, „s-au identificat fapte generatoare de lipsă de integritate publică în rîndul consilierilor încadrați la cabinetul demnitarului și, de asemenea, s-a identificat necesitatea ca și alte categorii de personal să beneficieze de prevederile Legii nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, ca lecadru pentru personalul din autoritățile și instituțiile publice”⁷, la 8 noiembrie 2004 a fost adoptată Legea nr. 477/2004 privind Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice, aplicabilă, potrivit articolului 1 alineatul (2), personalului contractual din cadrul autorităților și instituțiilor publice, încadrat în baza prevederilor Legii nr. 53/2003 – Codul muncii.

◀ 3. Avertizorii/ofițerii de integritate

În vederea asigurării implementării corecte a codurilor de conduită, mai multe state europene au instituit și dezvoltat conceptul de „ofițer de integritate”, a cărui misiune principală este de a-i consilia pe funcționarii publici din autoritățile în care activează și de a le oferi suport metodologic sub aspectul respectării principiilor și normelor prevăzute în codurile de conduită⁸. Astfel de poziții există în Comisia Europeană, precum și în Olanda, Germania, Slovenia, Marea Britanie, Letonia, România.

⁷ A se vedea preambulul la *Legea nr. 477/2004 privind Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice* (http://www.sgg.ro/docs/File/SGG/acte_normative/Lege477-08-11-2004.pdf).

⁸ În literatura de specialitate, persoanele care semnalează încălcări ale legii sunt numite „whistleblowers” – în limba română acest termen a fost tradus ca „avertizori de integritate”. Totodată, în doctrină se utilizează și noțiunile de „ofițer de etică”, „ofițer de integritate”, „consilier de etică”, „consultant de etică”. Aceste persoane se bucură de protecție împotriva oricăror hărțuiri la care ar putea fi supuse din cauza faptului că au denunțat neregulile din cadrul instituției în care lucrează. Reglementarea are la bază concepția conform căreia ține de atitudinea civică a fiecărei persoane din serviciul public să nu tolereze nereguli în propria instituție; nu mai este suficientă propria conduită corectă, este obligatoriu ca fiecare să contribuie în mod direct la asigurarea unui standard înalt de integritate în serviciul public. Pentru detalii, a se vedea *Ștefan, Laura*, „Scurtă analiză comparativă a statutului și competențelor consilierilor de etică” (<http://www.anfp.gov.ro/DocumenteEditor/Upload/proiecte%20incheiate%20%20dw/Scurta%20analiza%20comparativa%20-%20consilieri%20de%20etica%20final.doc>).

În Olanda, ministerele au început să desemneze consilieri de integritate în anul 2003. Rolul acestora este de a coordona elaborarea și implementarea politicilor publice privind integritatea din respectivele instituții. Decizia privind desemnarea consilierilor de integritate a fost susținută de către secretarii generali ai ministerelor. Poziționarea instituțională a consilierilor de integritate diferă de la un minister la altul și, dată fiind noutatea acestei inițiative, nu există încă statistici oficiale privind acest aspect.

În Marea Britanie, funcționarii pot solicita consiliere pe probleme de etică de la șeful direct, de la o altă persoană căreia i se subordonează sau de la funcționarul desemnat să se ocupe de problemele de integritate. Ca și în Olanda, acest funcționar joacă un rol important în consilierea celorlalți funcționari cu privire la obligația de a informa instituțiile competente în cazul în care sunt la curent cu încălcarea normelor de etică de către alți colegi sau cu săvârșirea de către aceștia a unor infracțiuni sau contravenții.

În România a fost adoptată, în 2004, Legea nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități, care semnaleză încălcări ale legii. Deși existentă, utilizarea prevederilor acestei legi rămâne încă limitată, funcționarii publici evitând să folosească mecanismele nou-introduse⁹. Totuși, această situație nu este singulară, o reținere similară întâlnindu-se și în alte țări în care au existat lungi perioade de represiune.

Instituția consilierilor de etică, la rândul său, a fost introdusă în legislație prin Legea nr. 50 din 2007, care a modificat Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici. Conform prevederilor legale, consilierii de etică sunt desemnați direct de către conducătorul instituției - de regulă, din cadrul compartimentului responsabil de resursele umane. Agenția Națională a Funcționarilor Publici recomandă ca persoana desemnată să nu fie șeful departamentului de resurse umane și nici membru în comisia de disciplină.

Totodată, articolul 21 litera b) din Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare, stabilește că rolul consilierului de etică este de a monitoriza respectarea principiilor și normelor generale de conduită profesională de către funcționarii publici, „ajutându-i să cunoască, să înțeleagă și să respecte mai bine aceste norme”¹⁰.



4. Experiența Sloveniei – planurile de integritate

Prin legea privind prevenirea corupției din 2004, Slovenia a introdus în practica administrativă un mecanism nou de evaluare și creștere a integrității în sectorul public – planul de integritate. Legea definește acest instrument ca pe „o totalitate de măsuri de natură juridică sau practică ce elimină și previn riscul apariției și dezvoltării unor practici

⁹ Ștefan, Laura, op.cit., pag. 6.

¹⁰ Nicolae, Radu; Stan, Valerian; Bujer, Irina, „Ghid practic pentru activitatea funcționarilor publici cu atribuții de consiliere etică și monitorizare a respectării normelor de conduită”, Buzău, 2010, pag. 32.

corupte în cadrul unei organizații”. Planurile de integritate conțin, în mod obligatoriu, o analiză a cadrului juridic și instituțional al organizației beneficiare, din punctul de vedere al vulnerabilității la corupție, o descriere a mecanismelor de luare a deciziei și de desfășurare a activităților curente în zonele de competență considerate vulnerabile, precum și o listă de măsuri de prevenție care să fie de natură să limiteze riscul apariției unor acte de corupție. Prin acest instrument se evaluează sistemele și procedurile interne prin care instituția se protejează împotriva derapajelor (ex.: nepotismul, clientelismul, folosirea incorectă a resurselor publice).

Este important de precizat că planurile de integritate nu se referă la conduita individuală a anumitor funcționari, ci la evaluarea globală a întregului sistem, a vulnerabilităților sale din punctul de vedere al integrității publice.

Comisia pentru Prevenirea Corupției, organism administrativ autonom, oferă consiliere instituțiilor publice pentru elaborarea și implementarea planurilor de integritate. Adoptarea unui plan de integritate nu este un exercițiu singular, ci un efort periodic prin care instituțiile încearcă să își reducă riscurile de derapaje de integritate.

SECȚIUNEA 3. Adoptarea Codului de conduită a funcționarului public din Republica Moldova



1. Necesitatea

În Republica Moldova despre necesitatea adoptării unui cod de conduită a funcționarilor publici pentru prima dată s-a vorbit în 2004. Atunci, în punctul 13 din Planul de acțiuni pentru realizarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 421-XV din 16 decembrie 2004, a fost prevăzută elaborarea și înaintarea spre aprobare a „Codului etic al funcționarului public și a unor astfel de coduri pentru fiecare categorie de funcționari publici (poliție, vamă, procuratură, justiție etc.)”. În calitate de responsabil a fost desemnat Ministerul Justiției, iar ca termen-limită de realizare a acțiunii era stabilit anul 2005.

Acțiunea a fost preluată și inclusă la punctul 18 al Planului de activitate a Guvernului pe trimestrul IV al anului 2005, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1011 din 30 septembrie 2005, stabilindu-se, totodată, și un termen exact pentru definitivarea proiectului Codului – 15 noiembrie 2005.



2. Procesul de elaborare

Către 15 noiembrie 2005, documentul elaborat de Ministerul Justiției a fost remis spre examinare Guvernului. Însă ulterior, „luînd în considerație recomandările experților europeni”¹¹, la 10 mai 2006 proiectul a fost remis Ministerului Justiției pentru definitivare. Apoi, realizarea acțiunii a fost transferată pentru anul 2006, în acest sens fiind aprobată Hotărârea Parlamentului nr. 374-XVI din 29 decembrie 2005.

¹¹ Nota informativă la proiectul de Lege ordinară nr. 3926 din 10 octombrie 2006 cu privire la Codul de conduită a funcționarului public, pag. 1.

De menționat că unele prevederi vizînd necesitatea adoptării în anul 2006 a Codului de conduită a funcționarului public au fost incluse și în Hotărîrea Guvernului nr. 1402 din 30 decembrie 2005 „Cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova”, termenul-limită, de această dată, fiind semestrul I al anului 2006.

La 11 iulie 2006, fiind analizat mersul implementării Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției în primul semestru al anului, Guvernul, prin Hotărîrea nr. 812, a pus în sarcina Ministerului Justiției de a urgenta definitivarea proiectului legii cu privire la Codul de conduită a funcționarului public și de a o prezenta, în termenele stabilite anterior, spre examinare Cabinetului de Miniștri.

Prin Hotărîrea Guvernului nr. 1132 din 10 octombrie 2006, Executivul a aprobat și prezentat Parlamentului spre examinare proiectul legii cu privire la Codul de conduită a funcționarului public. De menționat că varianta finală a proiectului a fost definitivată cu contribuția substanțială a organizațiilor non-guvernamentale din domeniu, în special remarcîndu-se „Transparency International Moldova”.

3. Adoptarea, promulgarea și intrarea în vigoare

În Parlament, proiectul legii a fost aprobat în primă lectură la 15 februarie 2008. În perioada imediat următoare (19 februarie 2008), Comisia parlamentară pentru administrația publică, ecologie și dezvoltare a teritoriului, responsabilă de domeniu, a organizat o masă rotundă cu participarea deputaților, reprezentanților Direcției juridice a Aparatului Parlamentului, autorităților administrației publice centrale, organizațiilor non-guvernamentale etc.

Ca urmare, la 22 februarie 2008, cu 69 voturi „pro”¹², proiectul legii cu privire la Codul de conduită a funcționarului public a fost aprobat în lectură finală, devenind astfel Legea nr. 25-XVI din 22 februarie 2008 privind Codul de conduită a funcționarului public.

Prin decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 1600-IV din 3 aprilie 2008, legea a fost promulgată, iar la 11 aprilie 2008 aceasta a fost publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

De menționat că Legea nr. 25-XVI din 22 februarie 2008 privind Codul de conduită a funcționarului public nu a intrat în vigoare la data publicării, ci, în conformitate cu articolul 14 din aceasta, la 1 ianuarie 2009. Raționamentele care au stat la baza deciziei respective se refereau la necesitatea intrării în vigoare a Codului de conduită a funcționarului public „la pachet” cu o nouă lege în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici, devenită ulterior Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

¹² <http://old.parlament.md/news/Plenaryrecords/22.02.2008/>.



CAPITOLUL II

PREVEDERILE CODULUI DE CONDUITĂ A FUNCȚIONARULUI PUBLIC DIN REPUBLICA MOLDOVA – PREZENTARE, COMENTARII, EXEMPLIFICĂRI

Este bine știut că orice act normativ nu trebuie implementat doar cu forța, pentru că atunci aplicarea acestuia nu va fi de durată. Totodată, o măsură care este mai întâi explicată, conștientizată și, în final, însușită de către cei cărora li se adresează, are o viață mai lungă.

Din acest considerent, în capitolul de față ne propunem să explicăm, pe înțelesul tuturor, textul Legii nr. 25-XVI din 22 februarie 2008 privind Codul de conduită a funcționarului public, în special, acele prevederi legate strict de obligațiile pe care trebuie să le respecte funcționarii publici pentru a da dovadă de o conduită corespunzătoare, în conformitate cu standardele recunoscute pe plan mondial pentru această categorie profesională din administrația publică.

Textele extrase din Codul de conduită a funcționarului public vor fi abordate de o manieră practică, nicidecum teoretică. Abordarea se va orienta, la început, pe un scurt comentariu al prevederii legale, urmată ulterior, acolo unde este cazul, de exemple clare prin care funcționarii dau dovadă de un comportament corespunzător, respectiv un comportament inadecvat, motiv din care funcționarul public ar putea cădea sub incidența diferitelor acte normative cu caracter punitiv.

SECȚIUNEA 1. Dispoziții generale

Articolul 1. Obiectul, scopul și domeniul de aplicare

(1) *Codul de conduită a funcționarului public (denumit în continuare Cod) reglementează conduita funcționarului public în exercitarea funcției publice.*

(2) *Codul are drept scop stabilirea unor norme de conduită în serviciul public și informarea cetățenilor cu privire la conduita pe care trebuie să o adopte funcționarul public în vederea oferirii unor servicii publice de calitate; asigurarea unei administrări mai bune întru realizarea interesului public; contribuirea la prevenirea și eliminarea corupției din administrația publică și crearea unui climat de încredere între cetățeni și autoritățile publice.*

(3) *Normele de conduită prevăzute de Cod sînt obligatorii pentru toți funcționarii publici.*

(4) *Încălcarea codului constituie, după caz, abatere disciplinară, contravenție sau infracțiune, căreia i se aplică, respectiv, prevederile legislației privind funcția publică și statutul funcționarului public, ale Codului contravențional sau ale Codului penal.*

1. Obiectul și scopul

Alineatele (1) și (2) nu necesită comentarii suplimentare, or, prevederile acestora sînt clare și precise, referindu-se, pe de o parte, la obiectul de reglementare a Codului – conduita funcționarului public în exercitarea funcției publice – și, pe de altă parte, la scopurile lui – (i) stabilirea unor norme de conduită în serviciul public și informarea cetățenilor cu privire la conduita pe care trebuie să o adopte funcționarul public în vederea oferirii unor servicii publice de calitate; (ii) asigurarea unei administrări mai bune întru realizarea interesului public; (iii) contribuirea la prevenirea și eliminarea corupției din administrația publică și crearea unui climat de încredere între cetățeni și autoritățile publice.

2. Domeniul de aplicare

- **Codul de conduită este aplicabil tuturor funcționarilor publici**

Referitor la alineatul (3), în afară de faptul că prevede obligativitatea respectării normelor de conduită de către funcționarii publici, acesta vine să sugereze că respectivul Cod de conduită este aplicabil tuturor funcționarilor publici.

Astfel, sintagma „tuturor funcționarilor publici” de la alineatul (3) se referă atît la funcționarii publici cu statut general, cît și la funcționarii publici cu statut special.

În cazul celor din urmă este necesară o precizare: Codul de conduită se va aplica funcționarilor publici cu statut special în măsura în care prevederile acestuia nu vin în contradicție cu anumite norme deontologice statuate în legile speciale și/sau dacă nu există prevederi contrare în codurile de conduită sectoriale.

- **Codul de conduită nu se aplică personalului contractual care activează în autoritățile publice**

Din prevederile alineatului (3) rezultă că prevederile Codului de conduită nu sunt aplicabile personalului contractual care activează în autoritățile publice.

Și asta în pofida faptului că o atare abordare vine în contradicție cu dispozițiile articolului 1 paragrafele 2 și 3 din Codul-model de conduită pentru funcționarii publici, potrivit cărora Codul de conduită urmează a fi aplicabil „tuturor persoanelor care activează în serviciul unei autorități publice”, precum și celor care activează „în instituții private ce prestează servicii publice”.

- **Codul de conduită nu se aplică demnitarilor și judecătorilor**

Codul de conduită nu se aplică (și nici nu poate fi aplicat) Președintelui Republicii Moldova, deputaților, membrilor Guvernului, judecătorilor, procurorilor, primarilor, consilierilor locali etc. În caz contrar, am putea vorbi de încălcarea prevederilor articolului 1 paragraful 4 al Codului-model, care în mod expres exclude aceste categorii din lista celor ce cad sub incidența lui.



3. Răspunderea pentru încălcarea Codului de conduită

- **Varianta originală**

Textul original al alineatului (4), așa cum a fost aprobat prin Legea nr. 25-XVI din 22 februarie 2008, stabilea că încălcarea prevederilor Codului constituie o abatere disciplinară, căreia i se aplică prevederile legislației privind funcția publică și statutul funcționarului public -deci, fără ca pentru încălcarea Codului să poată surveni răspunderea contravențională sau penală.

- **Articolul 13¹ și lipsa parțială de efecte a acestuia**

Prin Legea nr. 230 din 25 noiembrie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, alineatul (4) a fost exclus, iar, în locul acestuia, Codul de conduită a fost completat cu articolul 13¹, intitulat „Răspunderea pentru încălcarea prevederilor prezentei legi”.

Prin aceasta se face o încercare de a preciza forma concretă a răspunderii juridice care survine pentru fiecare articol încălcat din Codul de conduită. Și, chiar dacă ideea unei astfel de clarificări este binevenită, reglementarea, pe alocuri, e lipsită de efecte.

Astfel, conform alineatelor (2) și (3) ale articolului 13¹ din Codul de conduită, răspunderea contravențională și penală, dat fiind caracterul limitativ al reglementărilor, ar urma să survină doar în caz de încălcare de către funcționarul public a articolului 11 alineatul (1) și a articolului 12 din Codul de conduită. În cazul celorlalte articole încălcate, cu referire la normele legale indicate, funcționarul ar fi pasibil de răspundere disciplinară. Însă din analiza dispozițiilor Codului contravențional și a celui penal se conturează o altă idee, și anume, că și alte încălcări ale Codului de conduită sunt susceptibile de răspundere contravențională sau penală. De exemplu, încălcarea principiului legalității conduce la

sanționarea contravențională sau penală a funcționarului public pe baza mai multor articole din codurile menționate. Un alt exemplu îl servește încălcarea de către funcționarul public a prevederilor articolului 13 din Codul de conduită care, potrivit articolului 314¹ din Codul contravențional, constituie contravenție.

Într-un final, pentru a determina dacă o anumită faptă constituie sau nu contravenție sau, după caz, infracțiune, trebuie aplicate, cu prioritate, prevederile Codului contravențional, respectiv ale Codului penal, întrucât acestea constituie, pe de o parte, legi organice, iar pe de alta – comportă caracter de legi speciale.

Prevederile articolului 13¹ din Codul de conduită, la rîndul lor, sunt aplicabile doar în măsura în care nu vin în contradicție cu prevederile Codului contravențional, respectiv ale Codului penal.

- **Reparația alineatului (4) și esența lui**

Prin Legea nr. 77 din 12 aprilie 2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, alineatul (4) reappare (într-o altă redacție) în textul articolului 1.

De fapt, prin alineatul (4), într-un fel, este „reparată” inexactitatea din articolul 13¹. Totuși, această „reparație” nu este una „finisată”, întrucât, pe de o parte, articolul 13¹ nu a fost abrogat, iar, pe de altă parte, includerea în „Dispoziții generale” a prevederilor referitoare la răspunderea juridică reprezintă o deviere de la normele de tehnică legislativă, în special fiind vorba de articolul 28 din Legea nr. 780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative.

Totuși, conținutul alineatului (4) este unul fundamentat din punct de vedere juridic, sugerînd că încălcarea prevederilor Codului de conduită constituie, după caz, abatere disciplinară, contravenție sau infracțiune, la care se aplică, respectiv, prevederile legislației privind funcția publică și statutul funcționarului public, ale Codului contravențional sau ale Codului penal. Aceasta înseamnă că fiecare caz de încălcare a Codului de conduită urmează a fi analizat cu discernămint, pentru a se stabili ce fel de răspundere poartă funcționarul public pentru fapta sa.



DE REȚINUT:

- Normele prevăzute de Codul de conduită sînt obligatorii pentru toți funcționarii publici - atît pentru cei cu statut general, cît și pentru cei cu statut special;
- Pentru funcționarii publici cu statut special, normele Codului de conduită se aplică în măsura în care acestea nu vin în contradicție cu normele deontologice statuate în legile speciale și/sau codurile de conduită sectoriale;
- Codul de conduită nu este aplicabil personalului contractual și nici demnitarilor sau judecătorilor;
- În cazul încălcării Codului de conduită, funcționarul public este pasibil de răspundere disciplinară, contravențională sau, după caz, penală, în funcție de norma concretă de la care a derogat.

SECȚIUNEA 2. Principiile de conduită

Articolul 3. Legalitatea



(1) În exercitarea atribuțiilor ce îi revin, funcționarul public este obligat să respecte Constituția Republicii Moldova, legislația în vigoare și tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte.

(2) Funcționarul public care consideră că i se cere sau că este forțat să acționeze ilegal sau în contradicție cu normele de conduită va comunica acest fapt conducătorilor săi.

◀ 1. Respectarea legii – esența statului de drept

Într-o societate democratică respectarea legilor constituie o cerință obiectivă, dar și una subiectivă, întrucât dreptul – expresie a intereselor și voinței sociale generale – reprezintă mijlocul indispensabil pentru asigurarea desfășurării ordonate a vieții în toate domeniile ei. În același timp, respectarea unui sistem de drept democratic este posibilă și necesară întrucât acesta, fiind expresia unei reale voințe populare, motivează majoritatea indivizilor la respectarea unor reguli care, în ultimă instanță, corespund pe deplin și nevoilor lor.

În acest context, orice încălcare a legii înseamnă, în egală măsură, o ignorare a voinței generale, dar și a interesului fiecăruia, ceea ce afectează însăși esența democratică a dreptului. De altfel, într-un stat de drept, întreaga dezvoltare și stabilitate democratică presupun așezarea fermă a întregii vieți sociale pe bază de legi și de norme, a căror respectare constituie o cerință obiectivă pentru evoluția socială.

◀ 2. Semnificația legalității

- **Definiție**

Principiul legalității este unul dintre principiile fundamentale ale dreptului, el reprezentând acea regulă fundamentală în al cărei temei toți subiecții de drept – persoane fizice și juridice, autorități publice și organizații non-guvernamentale, funcționari și cetățeni străini etc. – au îndatorirea de a respecta Constituția, legile și celelalte acte juridice, normative și individuale, întemeiate pe lege și aplicabile raporturilor sociale la care participă.

- **Atributele legalității**

Așa cum este formulat în alineatul (1), principiul legalității îl obligă pe funcționarul public:

- * să respecte prevederile Constituției Republicii Moldova, ale legislației în vigoare și ale tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte;
- * prin actele și faptele sale, să acționeze pentru punerea în aplicare a dispozițiilor Constituției Republicii Moldova, a legislației în vigoare și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

Din prima obligație rezultă că funcționarul public nu poate lua măsuri care să fie contrare legii. În activitatea sa, funcționarul trebuie să respecte normele juridice, ceea ce constituie o garanție importantă, înainte de toate, pentru cetățeni. Este cât se poate de normal ca în statul de drept acțiunile funcționarului să se desfășoare după regulile de drept prestabilite, nu în mod arbitrar.

Potrivit celei de-a doua obligații, pentru a asigura aplicarea legii, administrația în general și funcționarul în particular trebuie să ia măsuri pentru realizarea normelor juridice. Mai concret, funcționarul este dator să vegheze ca legea să nu rămână inaplicabilă, deoarece, dacă acesta nu ia măsurile generale de aplicare, legea rămîne „literă moartă”.



3. Conduita în caz de solicitare de a încălca legea

În conformitate cu alineatul (2), funcționarul public care consideră că i se cere sau că este forțat să acționeze ilegal sau în contradicție cu normele de conduită va comunica acest fapt conducătorilor săi. Această reglementare urmează a fi privită din cel puțin două unghiuri diferite, în funcție de subiecții care „îi cer sau îl forțează pe funcționar să acționeze ilegal sau în contradicție cu normele de conduită”.

- **Dispoziția ilegală a conducătorului**

În primul caz, o cerință de genul celei menționate ar putea să parvină din partea conducătorului funcționarului public. Într-o astfel de situație, norma specificată la alineatul (2) al articolului 3 urmează a fi analizată prin raportare la dispozițiile articolului 23 al Legii nr. 158-XVI care, deși are drept scop „legalizarea” principiului subordonării ierarhice a titularului funcției publice¹³, conține reglementări importante în materia contracarării dispozițiilor ilegale ale conducătorilor.

Astfel, dacă funcționarului public i se cere, din partea conducătorului, îndeplinirea unor dispoziții pe care el le consideră ilegale, fie că acestea sunt scrise sau verbale, el are dreptul să refuze, în scris și motivat, îndeplinirea lor.

Întru evitarea unor abuzuri din partea funcționarului public, care, la rîndul său, ar putea pretinde că orice dispoziție este ilegală, legea precizează și limitele ilegalității unei dispo-

¹³ Principiul subordonării ierarhice nu se regăsește printre principiile fundamentale ale serviciului public, statuate la art. 5 din Legea nr. 158-XVI.

ziții. Astfel, dispoziția se consideră ilegală dacă aceasta: (i) este în contradicție cu actele legislative și normative în vigoare; (ii) depășește competența autorității publice; (iii) necesită acțiuni pe care destinatarul dispoziției nu are dreptul să le îndeplinească.

Dacă funcționarul public are dubii cu privire la legalitatea unei dispoziții, acesta este obligat să comunice în scris autorului dispoziției dubiile sale, precum și să aducă la cunoștința conducătorului ierarhic superior al acestuia astfel de situații.

De menționat că necomunicarea autorului dispoziției a dubiilor sale, neaducerea situației respective la cunoștința conducătorului ierarhic superior al celui ce a formulat dispoziția sau executarea de către funcționarul public a dispoziției ilegale constituie, prin raportarea prevederilor articolului 57 litera j) din Legea nr. 158-XVI la articolul 23 alineatul (3) din același act legislativ, o abatere disciplinară pentru care survine, pe cale de consecință, răspunderea disciplinară.

• Solicitarea de a încălca legea din partea terților

Cel de-al doilea caz se referă la situația în care o solicitare vizând încălcarea legii sau a normelor de conduită vine din partea persoanelor fizice sau juridice, inclusiv colegilor de serviciu, cu care funcționarul public nu se află în raporturi de subordonare. Aici, conform alineatului (2) al articolului 3 din Codul de conduită, dar și articolului 12 din Codul-model de conduită, mai ales așa cum este acesta explicat prin Memoriul explicativ, funcționarul public urmează să informeze conducătorii săi, precum și organele competente.



DE REȚINUT:

- Principiul legalității presupune că funcționarul public este obligat, pe de o parte, să respecte prevederile Constituției Republicii Moldova, ale legislației în vigoare și ale tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, iar pe de alta – să contribuie la punerea lor în aplicare;
- În situația în care conducătorul îi cere funcționarului public să îndeplinească o dispoziție pe care acesta o consideră ilegală, funcționarul public are dreptul să refuze, în scris și motivat, îndeplinirea acesteia;
- Dacă funcționarul public nu este sigur de legalitatea unei dispoziții, acesta urmează să comunice în scris autorului dispoziției dubiile sale, precum și să aducă la cunoștința conducătorului ierarhic superior al acestuia astfel de situații;
- Dacă funcționarului public i se cere să acționeze ilegal din partea celor față de care nu are raporturi de subordonare, el este obligat să informeze conducătorii săi și organele competente;
- Funcționarul public este pasibil de răspundere disciplinară, dacă a executat dispoziția ilegală, nu a comunicat autorului dispoziției dubiile sale sau nu a adus situația respectivă la cunoștința conducătorului ierarhic superior al celui ce a formulat dispoziția.

Articolul 4. Imparțialitatea



(1) Funcționarul public este obligat să ia decizii și să întreprindă acțiuni în mod imparțial, nediscriminatoriu și echitabil, fără a acorda prioritate unor persoane sau grupuri în funcție de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială.

(2) Funcționarul public trebuie să aibă un comportament bazat pe respect, exigență, corectitudine și amabilitate în relațiile sale cu publicul, precum și în relațiile cu conducătorii, colegii și subordonații.

(3) Funcționarul public nu trebuie să determine persoanele fizice sau juridice, inclusiv alți funcționari publici, să adopte comportamente ilegale, folosindu-se de poziția sa oficială.



1. Esența imparțialității

- **„Constituționalitatea” imparțialității**

Consfințirea principiului imparțialității în articolul 4, respectiv detalierea acestuia în alineatul (1)¹⁴, are ca fundament dispoziția articolului 16 alineatul (2) din Constituția Republicii Moldova, potrivit căreia toți cetățenii sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.

- **Manifestarea imparțialității**

Prevederile constituționale prenotate obligă funcționarul public să-și exercite funcția publică cu obiectivitate, imparțialitate și celeritate, avînd ca unic temei legea și principiile generale ale dreptului, fără a da curs presiunilor și influențelor exterioare. Or, termenul „imparțial”, potrivit DEX-ului, presupune absența părtinirii, reală sau aparentă, și capacitatea de a face o apreciere justă și obiectivă.

Acționînd în mod imparțial, funcționarul public nu trebuie să facă nici o deosebire de tratament între cei implicați, indiferent de rasa acestora, naționalitatea, originea etnică, limba vorbită, religia, sexul, opiniile, apartenența politică, averea sau originea socială. Legea va fi interpretată de funcționar nu în funcție de valorile sale personale, ci cu o scrupuloasă neutralitate care îl îndepărtează de orice militantism și îl face să se sprijine

¹⁴ Deși articolul 4 este intitulat „Imparțialitatea”, doar conținutul alineatului (1) dezvoltă semnificația acestui principiu. Textele alineatelor (2) și (3), cu toate că sunt foarte importante pentru reglementarea deontologiei și eticii funcționarului public, sub aspectul conținutului lor se referă mai degrabă la respectul față de cei din jur, respectiv utilizarea funcției în scopuri personale.

numai pe elementele determinante ale situației. Imparțialitatea îl va situa pe funcționar deasupra unor probleme litigioase în care nu trebuie să se implice altfel decât profesional. O asemenea poziție îi va permite acestuia să abordeze detașat de sentimente circumstanțele profesionale în care se află.

- **Aparența de imparțialitate**

Deși este aplicabilă în principal magistraților, aparența de imparțialitate este un atribut indispensabil realizării propice a principiului imparțialității. Aceasta presupune că funcționarii sînt chemați să adopte chiar și un comportament din care să rezulte aparența imparțialității, tocmai pentru a înlătura orice îndoială cu privire la îndeplinirea corectă a îndatoririlor profesionale. Și asta, pentru că imparțialitatea nu este doar o chestiune de substanță, ci și de aparență: nu e suficient să fii imparțial, ci trebuie ca acest lucru să se și vadă.

◀ 2. Conduita în relațiile cu publicul și colegii

Alineatul (2) vine să sugereze că, în relațiile interumane, comunicarea trebuie să se realizeze într-un mod civilizată și decent, prin autocenzurarea fiecărei părți implicate. Or, un serviciu public de calitate presupune raporturi de calitate între părțile ce interacționează, respectiv persoanele implicate trebuie să acționeze în limita bunului-simț și să aibă o conduită corespunzătoare, fie că este vorba despre funcționari publici – indiferent de categoria căreia îi aparțin –, fie despre cetățeni. La modul ideal, trebuie să existe un respect reciproc; însă, chiar și atunci cînd funcționarul public urmează să intre în contact cu persoane ce au un nivel scăzut de cultură sau educație, el trebuie să rămînă la fel de civilizată și respectuos și să nu ia în seamă eventualele expresii licențioase sau injurii, aduse de astfel de persoane, continuînd să dea dovadă de profesionalism. În general, cu referire la modul de adresare, acesta trebuie să fie moderat și efectuat cu prudență și politețe.

În ceea ce privește conduita cetățenilor în raporturile pe care le stabilesc cu autoritățile publice sau cu funcționarii publici, în societate există o idee stereotip precum că cetățenii au doar drepturi, ei fiind contribuabili care-i plătesc pe funcționarii publici din propriile resurse. Nu trebuie de uitat însă că și funcționarii publici sunt, mai întii de toate, cetățeni ai aceleiași societăți și au și ei aceleași drepturi. Prin urmare, cel mai important drept este acela de a beneficia de un tratament civilizată. Prin regula reciprocității, atît cetățenii, cît și funcționarii publici au dreptul de a fi tratați în mod civilizată și în limitele bunului-simț. Totodată, la fel ca într-un contract încheiat între două părți, respectiv cetățenii și funcționarii publici, aceste părți au și obligații pe lîngă drepturi.

Un alt aspect - deși nereglementat în mod expres de Codul de conduită, dar care este un derivat al respectului față de public și colegi - ține de stilul vestimentar al funcționarului public în timpul orelor de serviciu. Acesta trebuie să fie decent și adecvat – de dorit, în culori neutre, să nu cuprindă articole în stil sport, elemente transparente sau care expun într-o formă exagerată unele părți ale corpului. Femeilor nu li se recomandă să utilizeze haine de mai mult de trei culori, precum și să facă exces de produse cosmetice, parfum și bijuterii. De asemenea, nu sînt binevenite sarafanele, bluzele prea deschise, rochiile cu decolteuri excesive sau cu umerii goi, fustele mini (mai scurte de mijlocul genunchiului),

pantalonii scurți, tricourile și alte haine de acest gen. Pentru bărbați sînt recomandate costumele, dar este admisă și purtarea unui sacou de culoare diferită de cea a pantaloanelor. Cămașa și cravata ar trebui să se asorteze cu culoarea costumului. Culorile recomandate sînt neagră, gri, albastră, maro și bej.

Mesajul pe care îl transmite stilul vestimentar al funcționarului public este extrem de important, iar autoritatea publică nu poate neglija acest aspect.



3. Utilizarea poziției oficiale

Esența alineatului (3) se rezumă la interdicția folosirii de către funcționarii publici a poziției oficiale pe care o dețin sau a relațiilor pe care le-au stabilit în exercitarea funcției publice pentru a influența anumite procese sau pentru a determina luarea unor anumite măsuri în raport cu orice persoană fizică sau juridică. Altfel spus, funcționarul public nu trebuie să-și folosească funcția în încercarea - sau ceea ce poate fi perceput în mod rezonabil drept o încercare - de a se degaja de dificultățile legale sau birocratice.

De exemplu:

- *funcționarul public nu trebuie să folosească antetul autorității publice pentru a obține vreun beneficiu în activitățile sale personale;*
- *dacă este oprit pentru o presupusă contravenție, funcționarul nu trebuie să-și declare voluntar statutul față de polițist;*
- *funcționarul care contactează telefonic un polițist pentru a întreba „dacă se poate face ceva” în legătură cu o amendă rutieră dată unei rude apropiate creează aparența de atitudine improprie, chiar dacă nu se încearcă utilizarea poziției oficiale pentru a influența rezultatul cauzei.*



DE REȚINUT:

- **Principiul imparțialității presupune că funcționarul public, în exercitarea funcției publice, nu va face nici o deosebire de tratament între cei implicați, indiferent de rasa acestora, naționalitatea, originea etnică, limba vorbită, religia, sexul, opiniile, apartenența politică, averea sau originea socială;**
- **În relațiile interumane, atît în interiorul autorității (în relația cu colegii), cît și în afara ei (în relația cu cetățenii), funcționarul public trebuie să acționeze în limita bunului-simț și să aibă o conduită corespunzătoare;**
- **În timpul orelor de serviciu, stilul vestimentar al funcționarului public trebuie să fie decent și adecvat;**
- **Prin poziția oficială pe care o deține, funcționarul public nu trebuie să influențeze alte persoane pentru ca acestea să acționeze în contradicție cu prevederile legale.**

Articolul 5. Independența



(1) Apartenența politică a funcționarului public nu trebuie să influențeze comportamentul și deciziile acestuia, precum și politicile, deciziile și acțiunile autorităților publice.

(2) În exercitarea funcției publice, funcționarului public îi este interzis:

- a) să participe la colectarea de fonduri pentru activitatea partidelor politice și a altor organizații social-politice;*
- b) să folosească resursele administrative pentru susținerea concurențelor electorali;*
- c) să afișeze, în incinta autorităților publice, însemne sau obiecte înscrisurate cu sigla sau denumirea partidelor politice ori a candidaților acestora;*
- d) să facă propagandă în favoarea oricărui partid;*
- e) să creeze sau să contribuie la crearea unor subdiviziuni ale partidelor politice în cadrul autorităților publice.*

1. Permisivitatea calității de membru de partid

Pentru a înțelege esența principiului independenței, mai ales în formula în care îl regăsim la articolul 5 al Codului de conduită¹⁵, este necesar, pentru început, de a analiza alte prevederi legale în materie de activități politice ale funcționarului public.

Potrivit articolului 16 din Legea nr. 158-XVI, funcționarii publici pot avea calitatea de membru al partidelor politice sau organizațiilor social-politice legal constituite, cu excepțiile prevăzute de lege.

2. Interdicția de a deține calitatea de membru de partid pentru unii funcționari publici

De menționat că excepția de la regula permisivă se referă doar la acei funcționari publici (de regulă, cu statut special) pentru care legile speciale interzic, în mod expres, deținerea calității de membru al partidelor politice sau asocierea în cadrul acestora.

De exemplu:

- *în cazul militarilor – articolul 36 alineatul (1) litera a) din Legea nr. 162-XVI din 22 iulie 2005 cu privire la statutul militarilor le interzice acestora, pe perioada îndeplinirii serviciului militar, să facă parte din partide și din alte organizații social-politice ori să desfășoare activități politice în favoarea lor;*
- *în cazul colaboratorilor vamali – articolul 27 alineatul (2) din Legea nr. 1150-XIV din*

¹⁵ Principiul independenței statuat în Codul de conduită ca formă și esență este similar cu cel al neutralității politice, statuat la articolul 4 paragraful 2 al Codului-model. Totodată, principiul independenței funcționarului public nicidecum nu trebuie confundat sau egalat, de exemplu, cu principiul independenței judecătorului, care presupune „libertatea deplină a judecătorului de a judeca și soluționa cauzele afiate pe rolul instanței; nimeni din afară - nici Guvernul, nici grupurile de presiune, nici un individ sau chiar nici un alt judecător - nu ar trebui să se amestece sau să încerce să se amestece în modul în care un judecător conduce o cauză și ia o decizie”. A se vedea pentru detalii: **Danileț, Cristi**, „Principiile de la Bangalore privind conduita judiciară” (http://www.csm.md/files/Informatii/PRINCIPII_BANGALORE.pdf).

20 iulie 2000 cu privire la serviciul în organele vamale interzice colaboratorilor vamali să participe la greve, să se asocieze în partide și în alte organizații social-politice;

- *în cazul ofițerului de informații și securitate – articolul 40 alineatul (1) litera d) din Legea privind statutul ofițerului de informații și securitate restrânge dreptul ofițerului de informații și securitate la asociere în partide și în alte organizații social-politice.*



3. Interdicții de a desfășura activități militante în favoarea partidelor

- **Abținerea, în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu, de la exprimarea sau manifestarea publică a preferințelor politice și favorizarea vreunui partid politic**

Revenind la regula generală care permite funcționarului public să dețină calitatea de membru al unui partid politic, articolul 15 din Legea nr. 158-XVI, intitulat „Dreptul la opinie al funcționarului public”, precizează la alineatul (4) că, în timpul exercitării atribuțiilor funcționarului public se va abține de la exprimarea sau manifestarea publică a preferințelor politice și favorizarea vreunui partid politic sau vreunei organizații social-politice.

Maniera de redactare a textului ne poate conduce la concluzia că obligația de abținere vizează, din punctul de vedere al momentului, acea perioadă în care funcționarul public se află „în timpul exercitării atribuțiilor”. *Per a contrario*, ar rezulta că în restul timpului, când funcționarul nu se află în exercitarea atribuțiilor, nu ar fi valabilă această obligație.

Deductia în cauză trebuie privită reticent. Mai mult, ea reclamă anumite precizări cu referire la semnificația sintagmei „în timpul exercitării atribuțiilor”. De exemplu, un funcționar public se află în nume personal la o întrunire profesională, la un congres, la o conferință etc. Poate fi un asemenea moment interpretat drept „în timpul exercitării atribuțiilor”? Formal, nu! Să înțelegem atunci că, în cadrul unor asemenea evenimente, funcționarul public ar avea deplina libertate de a-și exprima opțiunile politice? E greu de admis o asemenea ipoteză. Din care cauză, recomandăm interpretarea extensivă a sintagmei „în timpul exercitării atribuțiilor”, adică nu numai în interiorul autorității publice sau în timpul orelor de program, ci și în afara acestora. Nu ar fi corect să interpretăm, fără nuanțări, că în „exterior” funcționarul public se poate exprima politic.

- **Calitatea de membru de partid nu trebuie să influențeze activitatea funcționarului**

Corelativ cu cele prevăzute de Legea nr. 158-XVI, Codul de conduită, prin articolul 5 alineatul (1), stabilește că apartenența politică a funcționarului public nu trebuie să influențeze comportamentul și deciziile acestuia, precum și politicile, deciziile și acțiunile autorităților publice. Altfel spus, deși este recunoscută posibilitatea funcționarului de a fi membru al unui partid politic, exercitarea atribuțiilor aferente funcției publice urmează a fi realizată făcând abstracție de cele stipulate în documentele statutare ale partidului din care face parte, de angajamentele asumate în procesul electoral, de promisiunile de la întâlnirile cu alegătorii etc.

De exemplu:

- *Dacă în procesul elaborării unei politici publice, urmare a analizei complexe a unei probleme, funcționarul public ajunge la concluzia că soluțiile identificate de el împreună cu alți colegi din cadrul entității în care activează vor aduce rezultate mai bune în raport cu soluțiile față de aceeași problemă fixate în programul electoral al partidului al cărui*

membru este, acesta urmează să promoveze poziția autorității. Evident că pot exista situații în care punctele de vedere ale funcționarului public și cele ale partidului politic vor coincide, însă despre încălcarea principiului independenței nu se va putea vorbi atîta timp, cît poziția funcționarului a fost formulată nu ca urmare a celor stipulate în documentele partinice, ci din analiza situației efectuată din postura sa de profesionist în domeniul pe care îl gestionează.

- **În exercitarea funcției publice sunt interzise activitățile politice care sînt tangențiale poziției ocupate**

Cît privește redacția alineatului (2) al articolului 5, acesta, aparent, este formulat foarte clar, astfel încît nu ar trebui să genereze probleme de interpretare.

Sînt totuși necesare unele precizări cu privire la semnificația sintagmei „în exercitarea funcției publice”. Spre deosebire de sintagma „în timpul exercitării atribuțiilor”, utilizată în textul articolului 15 alineatul (4) din Legea nr. 158-XVI și a cărei interpretare extensivă e doar recomandată, în cazul sintagmei „în exercitarea funcției publice” lucrurile sînt cu mult mai clare. Ea presupune toate perioadele ce sînt în legătură directă sau indirectă cu funcția publică.

De exemplu:

- *Utilizarea resurselor administrative pentru susținerea unor concurenți electorali poate avea loc nu doar în timpul programului de muncă, ci și în afara lui. Și colectarea de fonduri în interese partinice, deși ar putea avea loc, formal, în afara orelor de program, ar putea avea legătură directă cu funcția publică, cum ar fi, de pildă, cazul cînd un colaborator al Serviciului Fiscal de Stat „recomandă” unor agenți economici din zona lui de administrare să transfere unele sume bănești către o anumită formațiune politică.*

Prin urmare, activitățile politice specificate la articolul 5 alineatul (2) literele a)-e) nu vor putea fi calificate ca derogări de la principiul independenței funcționarului public doar atunci cînd desfășurarea acestora nu va avea vreo legătură, fie și indirectă, cu exercitarea funcției publice.



DE REȚINUT:

- Funcționarul public poate deține calitatea de membru al partidelor politice, excepțîndu-i pe acei funcționari pentru care legile speciale interzic în mod expres acest lucru;
- Funcționarul public nu poate, în timpul exercitării atribuțiilor, exprima sau manifesta public preferințele sale politice și favoriza vreun partid politic;
- Dacă funcționarul este membru al vreunui partid politic, acest fapt nu trebuie să influențeze comportamentul și deciziile lui, precum și politicile, deciziile și acțiunile autorităților publice;
- Funcționarul public, în exercitarea funcției, nu poate să întreprindă acțiuni de natură să favorizeze partidul politic din care face parte.

Articolul 6. Profesionalismul



(1) Funcționarul public are obligația să-și îndeplinească atribuțiile de serviciu cu responsabilitate, competență, eficiență, promptitudine și corectitudine.

(2) Funcționarul public este responsabil pentru îndeplinirea atribuțiilor sale de serviciu față de conducătorul său nemijlocit, față de conducătorul ierarhic superior și față de autoritatea publică.

< 1. Semnificație

Profesionalismul este principiul care îi determină pe funcționarii publici să-și îndeplinească exemplar sarcinile și atribuțiile de serviciu. Pentru aceasta, funcționarii publici trebuie să aibă abilități profesionale substanțiale, dobândite, menținute și dezvoltate cu regularitate prin cursuri și stagii de instruire, pe care au în egală măsură dreptul și obligația de a le urma.

< 2. Atributele profesionalismului

După cum se poate observa din conținutul alineatului (1), atributele care formează principiul profesionalismului sînt responsabilitatea, competența, eficiența, promptitudinea și corectitudinea.

Prin îndeplinirea cu responsabilitate a atribuțiilor de serviciu se subînțelege obligația funcționarului de a purta răspundere pentru toate faptele și acțiunile sale.

Îndeplinirea atribuțiilor de serviciu cu competență reprezintă obligația funcționarului de a dispune de capacități profesionale în termeni de cunoștințe și abilități profesionale necesare pentru a realiza cele statuate în fișa postului. De asemenea, funcționarul public trebuie să posede și atitudinile/comportamentele necesare pentru exercitarea eficientă a funcției publice.

Eficiența presupune respectul pentru banul public și pentru mijloacele materiale pe care funcționarul le are la îndemînă întru realizarea atribuțiilor sale, ceea ce înseamnă abținerea de la risipă și responsabilitatea în efectuarea cheltuielilor publice. În autoritățile publice răspunderea pentru modul de cheltuire a fondurilor nu trebuie să fie pusă pe umerii doar a subdiviziunilor economico-financiare, așa cum acest fapt este deseori perceput, ci și pe subdiviziunile de specialitate, care trebuie să-și asume rezultatele pentru „investițiile” pe care le propun. De fapt, eficiența, ca atribut al principiului profesionalismului, se referă mai puțin la legalitatea cheltuirii banilor publici sau a procedurilor de achiziție, accentul punîndu-se pe oportunitatea unor cheltuieli efectuate în raport cu rezultatele obținute.

Avînd în vedere specificul lucrului în administrație, evident că deseori funcționarul public va trebui să îndeplinească atribuțiile de serviciu cu promptitudine, adică în mod rapid, operativ, dar și punctual, totodată.

În final, vom menționa și despre corectitudine, atribut al principiului profesionalismului conform căruia, în exercitarea funcției publice și în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, funcționarul public trebuie să fie de bună-credință.

În vederea creșterii profesionalismului corpului de funcționari publici, majoritatea statelor, inclusiv Republica Moldova, și-au instituit sisteme de dezvoltare profesională continuă atât în interiorul autorităților sau al unor instituții specializate din subordinea autorităților, cât și în afara entităților publice. Un exemplu în acest sens îl servește Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, înființată în 1993¹⁶. De menționat că dezvoltarea abilităților profesionale are o dublă natură: de drept, dar și de obligație.

Referitor la conținutul alineatului (2), acesta, ca esență, se referă la principiul loialității, despre care ne vom referi în cele ce urmează.



DE REȚINUT:

- **Funcționarul public este obligat să îndeplinească sarcinile și atribuțiile de serviciu în mod profesionist, ceea ce presupune responsabilitate, competență, eficiență, promptitudine și corectitudine;**
- **Profesionalismul se realizează prin îndeplinirea sarcinilor de serviciu, aplicînd cunoștințele teoretice și deprinderile practice dobîndite pe parcursul activității;**
- **Funcționarii publici sînt atât în drept, cât și obligați să-și dezvolte abilitățile profesionale.**

¹⁶ Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova nr. 483 din 5 august 1993 „Cu privire la Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice pe lângă Guvernul Republicii Moldova”.

Articolul 7. Loialitatea



(1) Funcționarul public este obligat să servească cu bună-credință autoritatea publică în care activează, precum și interesele legitime ale cetățenilor.

(2) Funcționarul public are obligația să se abțină de la orice act sau faptă ce poate prejudicia imaginea, prestigiul sau interesele legale ale autorității publice.



1. A fi loial nu înseamnă a fi slugarnic

Deși formularea „servirea cu bună-credință a autorității publice în care activează”, din alineatul (1), induce o dimensiune vădit subiectivă unei conduite obligatorii prin lege pentru funcționarii publici, verbul „a servi” avînd nu numai înțelesul de „a îndeplini ceva” sau „a susține”, ci și pe acela de „a sluji” și chiar „a slugărnici”, o asemenea obligație de fidelitate, de devoțiune etc. este în dezacord chiar cu una dintre principalele obligații ale funcționarului public, statuată la articolul 22 alineatul (1) litera d) al Legii nr. 158-XVI, și anume, cea de îndeplinire cu responsabilitate, obiectivitate și promptitudine, în spirit de inițiativă și colegialitate, a tuturor atribuțiilor de serviciu. În consecință, principiul loialității trebuie înțeles doar prin raportare la celelalte principii ale conduitei funcționarului public.



2. Loialitate = atașament față de instituție

Esența principiului loialității presupune că funcționarul public trebuie să fie atașat de entitatea în care își desfășoară activitatea și unde este remunerat. Și acest atașament nu vizează persoanele ce reprezintă sau conduc acea autoritate, fiind vorba de instituția în sine.

În foarte multe cazuri funcționarii publici acumulează destule nemulțumiri la locul de muncă, însă, de regulă, acestea sunt legate de persoane, nicidecum de instituție. Respectarea principiului loialității presupune că funcționarul public nu trebuie să împărtășească oricui nemulțumirile acumulate, care uneori sunt întemeiate, alteori nu. Acesta nu trebuie să denigreze entitatea, să îi saboteze activitatea ori chiar să îi știrbească imaginea prin defăimarea persoanelor care se află în fruntea acesteia, decît dacă sînt cazuri vădit ilegale care trebuie făcute cunoscute publicului larg.

În continuare, prezentăm cîteva exemple de comportament neloial al funcționarilor publici, prin care se prejudiciază imaginea, prestigiul sau interesele legale ale autorității publice:

- *Un funcționar public exprimă în public (în presă, pe bloguri) unele aprecieri neconforme cu realitatea, precum că în activitatea autorității la ordinea zilei se află conflictele interne dintre conducător și șefii de subdiviziuni;*

- Un funcționar public participă la o emisiune televizată, avînd ca temă de discuții „Salariizarea funcționarilor publici”. Fiind nemulțumit atît de funcția pe care o ocupă și de activitățile pe care trebuie să le desfășoare, cît și de salariul pe care-l are, acesta începe să-și împărtășească nemulțumirile și frustrările, plîngîndu-se de mulți colegi care nu muncesc, dar care sunt mai bine remunerați, întrucît aceștia dețin funcții importante de conducere în diverse partide politice;
- Un jurnalist solicită unui funcționar public informații ce nu fac parte din categoria celor de interes public. Funcționarul oferă informația la care a avut acces datorită faptului că deține o funcție publică, din considerentul că respectivul jurnalist este un bun prieten al său;
- Un funcționar public, într-o intervenție telefonică la un post privat de televiziune, menționează că proiectul de lege elaborat, aprobat de Guvern și expediat Parlamentului spre examinare de entitatea în care activează nu va soluționa problemele pentru care a fost inițiat;
- Funcționarul public critică în mass-media un proiect de politică publică, de act cu caracter normativ sau individual, în deplinătatea sa ori unele pasaje, elaborate de către entitatea în care activează;
- Funcționarul public dă aprecieri neautorizate în legătură cu litigiile aflate în curs de soluționare și în care autoritatea publică are calitatea de parte;
- Un funcționar public dezvăluie în presă informații care nu au caracter public (relația dintre ministru și unul dintre viceministri);
- Funcționarul dezvăluie informații la care are acces în exercitarea funcției publice, această dezvăluire aducînd avantaje necuvenite ori, viceversa, prejudiciind imaginea sau drepturile instituției, unor funcționari publici, ale persoanelor fizice sau juridice;
- Un funcționar acordă unei persoane juridice asistență în formularea unei cereri de chemare în judecată împotriva statului și a autorității publice în care își desfășoară activitatea;
- Un funcționar public din serviciul juridic îi oferă sprijin unui coleg în formularea diverselor argumente împotriva acuzațiilor ce-i fuseseră aduse de către comisia de disciplină.



DE REȚINUT:

- Principiul loialității presupune că funcționarul public trebuie să fie atașat de autoritatea în care activează, aceasta însemnînd că el nu trebuie să întreprindă acțiuni ce ar denigra, sabota sau știrbi imaginea entității, sau să defăimeze persoanele care se află în fruntea ei;
- Principiul loialității se raportează strict la autoritatea publică, nu la conducătorii ei, nefiind echivalentul devoțiunii față de conducere.

SECȚIUNEA 3. Norme de conduită

Articolul 8. Accesul la informație

(1) Funcționarul public, potrivit atribuțiilor ce îi revin și conform legislației privind accesul la informație, este obligat:

- a) să asigure informarea activă, corectă și la timp a cetățenilor asupra chestiunilor de interes public;*
- b) să asigure accesul liber la informație;*
- c) să respecte termenele prevăzute de lege privind furnizarea informației.*

(2) Funcționarul public este obligat să respecte limitările accesului la informație, în condițiile legii, în scopul protejării informației confidențiale, a vieții private a persoanelor și a securității naționale, precum și să asigure protecția informațiilor deținute față de accesul, modificarea sau distrugerea lor nesanționate.

(3) Comunicarea cu mijloacele de informare în masă în numele autorității publice este realizată numai de către funcționarul public abilitat cu acest drept.



1. Accesul cetățeanului la informația de interes public – garanție constituțională

Obligația administrației publice de a asigura accesul la informația de interes public derivă din prevederile articolului 34 alineatul (1) al Constituției Republicii Moldova, potrivit căruia „dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngădit”.



2. Obligațiile funcționarilor publici în materie de asigurare a accesului la informația de interes public

- **Legea nr. 982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație – act legislativ cu care se completează dispozițiile Codului de conduită**

În vederea dezvoltării normei constituționale prenotate, în anul 2000, a fost adoptată Legea nr. 982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație, ale cărei scopuri sînt: „Garantarea dreptului de acces la informație, protecția informațiilor cu accesibilitate limitată și garantarea căilor de atac”¹⁷.

Astfel, obligațiile funcționarului public în ceea ce privește asigurarea accesului la informație nicidecum nu se limitează la cele prevăzute la articolul 8 din Codul de conduită, ci se completează cu obligațiile furnizorilor de informații statuate în articolul 11 din Legea nr. 982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație.

¹⁷ „Informarea activă a publicului. Ghidul funcționarului”, Centrul „Acces-info”, Chișinău, 2009, pag. 4-5 (<http://www.acces-info.org.md/upload/functionar.pdf>).

Totuși, ținând cont de obiectul prezentului Ghid, dar și de imprecizia cu care este formulat alineatul (1) al articolului 8 din Codul de conduită¹⁸, ne vom limita în a dezvolta norma de conduită „accesul la informație” așa cum aceasta este reglementată de Codul de conduită, însă nu fără a recomanda unele lucrări de specialitate dedicate implementării Legii privind accesul la informație.

- **Asigurarea informării active, corecte și la timp**

Potrivit alineatului (1) litera a), funcționarul public este obligat să asigure informarea activă, corectă și la timp a cetățenilor asupra chestiunilor de interes public.

Misiunea ce ține de asigurarea informării active îi vizează, în special, „pe acei funcționari publici care sunt obligați, din oficiu, să publice informația cu privire la denumirea și adresa juridică a autorității, actele normative în baza cărora activează, descrierea funcțiilor, a serviciilor prestate, a structurii, competențelor, programului de lucru, a orelor de audiență a cetățenilor etc”¹⁹.

Tot la compartimentul informării active se include informația care poate preîntîmpina sau diminua pericolul pentru viața și sănătatea oamenilor, poate preîntîmpina sau diminua pericolul producerii unor prejudicii de orice natură, poate opri răspîndirea informației neveridice sau diminua consecințele negative ale răspîndirii acesteia și care comportă o deosebită importanță socială²⁰.

Funcționarii publici responsabili de prezentarea informației active trebuie să se asigure că aceasta este corectă, adică nu conține date eronate și false, și e prezentată la timp, or, în caz contrar, informația ar putea să nu mai fie relevantă.

Pentru a asigura accesul liber la informație, potrivit articolului 11 alineatul (2) din Legea nr. 982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație, furnizorul de informații:

- * va asigura un spațiu amenajat pentru documentare, accesibil solicitanților;
- * va numi și va instrui funcționarii responsabili pentru efectuarea procedurilor de furnizare a informațiilor oficiale;
- * va elabora, în conformitate cu prezenta lege, regulamente cu privire la drepturile și obligațiile funcționarilor în procesul de furnizare a documentelor, informațiilor oficiale;
- * va acorda asistența și sprijinul necesar solicitanților pentru căutarea și identificarea informațiilor;

¹⁸ Conținutul alineatului (1), deși în prima sa parte face trimitere la legislația privind accesul la informație, statuează în mod exhaustiv obligațiile funcționarului public în domeniul accesului la informație. Prin urmare, nu este clar în ce măsură încălcarea altor obligații stabilite la articolul 11 alineatul (1) din Legea nr. 982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație pentru furnizorii de informații din partea funcționarului public vor putea fi catalogate ca „încălcări ale normei de conduită „Accesul la informație” sau acestea vor reprezenta „încălcări ale Legii nr. 982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație”.

¹⁹ Pentru detalii a se vedea „Aplicarea legii privind accesul la informație. Recomandări practice”, Chișinău, 2003, pag.16-17 (<http://www.acces-info.org.md/upload/aplicarea.pdf>).

²⁰ Ibidem, pag. 18.

- * va asigura accesul efectiv la registrele furnizorilor de informații, care vor fi completate în conformitate cu legislația cu privire la registre;
- * va desfășura întrunirile și ședințele sale în mod public, în conformitate cu legislația.

- **Termenele de furnizare a informației**

Referitor la termenele de furnizare a informației, potrivit articolului 16 alineatul (1) din Legea nr. 982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație, informațiile și documentele solicitate vor fi puse la dispoziția solicitantului din momentul în care vor fi disponibile pentru a fi furnizate, dar nu mai târziu de 15 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii de acces la informație.

Totodată, conform alineatului (2) al aceluiași articol, termenul de furnizare a informației, documentului poate fi prelungit cu cinci zile lucrătoare de către conducătorul instituției publice dacă:

- * cererea se referă la un volum foarte mare de informații care necesită selectarea lor;
- * sînt necesare consultații suplimentare pentru a satisface cererea.

- **Limitările accesului la informație și protecția informației**

În ceea ce privește obligația funcționarului public de a respecta limitările accesului la informație, potrivit articolului 17 alineatul (2) din Legea nr. 982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație, aceasta vizează:

- * informațiile atribuite la secret de stat, reglementate prin lege organică, a căror divulgare neautorizată sau pierdere poate aduce atingere intereselor și/sau securității Republicii Moldova;
- * informațiile confidențiale din domeniul afacerilor, prezentate instituțiilor publice cu titlu de confidențialitate, reglementate de legislația privind secretul comercial, și care țin de producție, tehnologie, administrare, finanțe, de altă activitate a vieții economice, a căror divulgare (transmitere, scurgere) poate atinge interesele întreprinzătorilor;
- * informațiile cu caracter personal, a căror divulgare este considerată drept imixtiune în viața privată a persoanei, protejată de legislația privind protecția datelor cu caracter personal;
- * informațiile ce țin de activitatea operativă și de urmărirea penală efectuată de organele de resort, dar numai în cazurile în care divulgarea acestor informații ar putea prejudicia urmărirea penală, interveni în desfășurarea unui proces de judecată, lipsi persoana de dreptul la o judecare corectă și imparțială a cazului său ori ar pune în pericol viața sau securitatea fizică a oricărei persoane - aspecte reglementate de legislație;
- * informațiile ce reflectă rezultatele finale sau intermediare ale unor investigații științifice și tehnice și a căror divulgare privează autorii investigațiilor de prioritatea de publicare sau influențează negativ exercitarea altor drepturi protejate prin lege.

De asemenea, funcționarul public este obligat să asigure protecția informației pe care o deține față de accesul, modificarea sau distrugerea nesancționată a acesteia.



3. Comunicarea cu mijloacele de informare în masă în numele autorității publice

Potrivit alineatului (3) al articolului 8, comunicarea cu mijloacele de informare în masă în numele autorității publice este realizată numai de către funcționarul public abilitat cu acest drept. De menționat că reglementarea în cauză a generat, pe timpuri, dezbateri și polemici aprinse atât în societate, cât și în Parlament²¹.

Esența alineatului respectiv se referă exclusiv la exprimarea *poziției oficiale* a autorității, iar scopul unei astfel de prevederi firești este de a asigura faptul că poziția oficială a autorității publice este exprimată „cu o singură voce”.

Această prevedere nicidecum nu poate fi calificată ca o îngrădire a dreptului funcționarului public la opinie sau la libertatea exprimării, drepturi fundamentale asigurate în mod expres inclusiv de dispozițiile articolului 15 alineatul (3) din Legea nr. 158-XVI. Dimpotrivă, odată cu intrarea în vigoare a acestor norme, a fost lichidat vidul legislativ care alimenta cu incertitudini un funcționar public căruia, de exemplu, i se solicita un interviu sau care era invitat la o emisiune televizată.

Referitor la sintagmele „abilitat cu acest drept” de la articolul 8 alineatul (3) și „abilitat conform procedurilor stabilite” de la articolul 15 alineatul (2) al Legii nr. 158-XVI, acestea presupun că conducătorul autorității publice - care, potrivit articolului 8 alineatul (1) din Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, este reprezentantul autorității publice - poate oferi funcționarului public un mandat de reprezentare a autorității publice, fapt ce determină obținerea delegării pentru expunerea poziției oficiale. De obicei, în organele centrale de specialitate unde există consilieri pentru comunicare (purtători de cuvânt) și/sau subdiviziuni de comunicare și relații cu presa, atribuția de prezentare a poziției oficiale le revine acestora. Totodată, această regulă nu reprezintă o dogmă, or, pot exista situații când, bunăoară, la o emisiune televizată se discută, sub aspect tehnic, un proiect de politică publică, iar purtătorul de cuvânt nu este specialist în domeniu. În atare cazuri, respectiva sarcină va reveni unui funcționar public, delegat în acest sens de către conducător. Ceea ce este important e ca persoana, delegată să prezinte poziția oficială, să cunoască limitele mandatului de reprezentare, astfel încât atunci când apare o întrebare ce excede respectivele limite, ea să se manifeste în cunoștință de cauză.



DE REȚINUT:

- **Obligațiile funcționarului public în materie de asigurare a accesului la informația de interes public nu se limitează doar la cele prevăzute în Codul de conduită, ci se extind și la reglementările Legii privind accesul la informație;**

²¹ A se vedea în acest sens alocațiunea președintelui Comisiei parlamentare pentru administrația publică, ecologie și dezvoltare a teritoriului, Vladimir Ciobanu, în ședința plenară a Parlamentului din 22 februarie 2008 (<http://old.parlament.md/news/Plenaryrecords/22.02.2008/>).

- **Acei funcționari publici care dețin informații calificate ca fiind de ordin activ sunt obligați să asigure din oficiu difuzarea lor;**
- **În situația în care se înregistrează solicitări, scrise sau verbale, de prezentare a informației de interes public, funcționarul public responsabil este obligat să asigure punerea ei la dispoziția solicitantului în termen de maximum 15 zile lucrătoare de la înregistrarea solicitării, cu posibilitatea, în cazuri excepționale, de a cere prelungirea acestui termen cu maximum cinci zile lucrătoare;**
- **Accesul la informație poate fi limitat doar în scopul protejării informației confidențiale, a vieții private a persoanelor și a securității naționale;**
- **Funcționarul public este obligat să asigure protecția informațiilor deținute față de accesul, modificarea sau distrugerea nesanționată a acestora;**
- **Prezentarea poziției oficiale a autorității publice se efectuează doar de către funcționarul public mandatat în acest sens de conducătorul autorității publice;**
- **În cazul în care un funcționar public nu are mandat de reprezentare a autorității, el poate participa la activități sau dezbateri publice, având obligația de a face cunoscut faptul că opinia exprimată nu reprezintă punctul de vedere oficial al autorității publice; aceeași abordare este valabilă în situația în care funcționarului public i se solicită expunerea poziției autorității într-un domeniu sau pe un subiect ce depășește limitele mandatului acordat de conducător.**

Articolul 9. Utilizarea resurselor publice

(1) Funcționarul public este obligat să asigure protecția proprietății publice și să evite orice prejudiciere a acesteia.

(2) Funcționarul public este obligat să folosească timpul de lucru, precum și bunurile aparținând autorității publice, numai în scopul desfășurării activităților aferente funcției publice deținute.

(3) Funcționarul public trebuie să asigure, potrivit atribuțiilor ce îi revin, folosirea eficientă și conform destinației a banilor publici.

(4) Funcționarului public îi este interzis să utilizeze bunurile autorității publice pentru a desfășura activități publicistice, didactice, de cercetare sau alte activități neinterzise de lege în interes personal.

Conținutul alineatului (1) se referă la obligația funcționarului public de a apăra proprietatea publică, ceea ce este un lucru firesc, având în vedere locul și rolul acestuia în societate.

Alineatele (2)-(4) ne vorbesc despre aceea că funcționarul public este obligat, în egală măsură, să utilizeze orele de program pentru exercitarea atribuțiilor funcționale și să se limiteze la folosirea echipamentelor din dotare doar în scopul desfășurării activităților de serviciu, nicidecum abuzînd de acestea în interes personal. Or, principala activitate a funcționarului public este îndeplinirea corespunzătoare a funcției publice, ale cărei elemente principale implică realizarea sarcinilor și atribuțiilor de serviciu. Funcționarul trebuie să reziste oricăror tentații de a acorda atenție, în mod excesiv, unor activități extrafuncționale, atunci cînd acest fapt reduce capacitatea sa de a-și îndeplini funcția publică.

De exemplu, va constitui o încălcare a prevederilor articolului 9 al Codului de conduită atunci cînd:

- *Un funcționar public, care este și masterand la o instituție de învățămînt superior, a utilizat calculatorul și imprimanta în vederea multiplicării lucrărilor anuale pe care trebuia să le prezinte;*
- *Același funcționar public, în timpul orelor de program, s-a ocupat de elaborarea și redactarea lucrărilor anuale;*
- *Un funcționar public ce deținea și funcția de lector în cadrul unei instituții de învățămînt superior a utilizat atît timpul de lucru, cît și resursele instituției, în vederea realizării suportului de curs și multiplicării acestuia pentru toți studenții.*



DE REȚINUT:

- **Funcționarul public este obligat să apere proprietatea publică;**
- **Funcționarul public este obligat să utilizeze orele din programul său de activitate exclusiv în scopul exercitării atribuțiilor de serviciu;**
- **Funcționarul public trebuie să se limiteze la folosirea echipamentelor din dotare doar în scopul desfășurării activităților de serviciu, nu în interes personal.**

Articolul 10. Conduita în cadrul relațiilor internaționale

(1) Funcționarul public ce reprezintă autoritatea publică în cadrul unor organizații internaționale, instituții de învățământ, conferințe, seminare și alte activități este obligat să aibă o conduită care să nu prejudicieze imaginea țării și a autorității publice pe care le reprezintă.

(2) Funcționarul public aflat în deplasare de serviciu este obligat să aibă un comportament corespunzător regulilor de protocol și să respecte legile țării-gazdă.

(3) În relațiile cu reprezentanții altor state, funcționarului public îi este interzis să exprime opinii personale privind aspectele naționale sau disputele internaționale.

În situația în care un funcționar public își reprezintă țara și/sau autoritatea publică în cadrul unui eveniment public în afara țării, unde participă în calitatea oficială de funcționar public, acesta este obligat să respecte toate normele de curtoazie și cele juridice ale statului-gazdă.

De asemenea, funcționarul public trebuie să evite un comportament ce ar putea aduce ofense grave gazdelor sau altor participanți la evenimentul respectiv. În situația în care sunt puse în discuție, fie și secundar, anumite aspecte ale politicii țării-gazdă sau anumite conflicte sau dispute de talie regională sau internațională, mai ales dacă acestea sunt sensibile și admit diverse aprecieri și interpretări, funcționarului public îi este interzis să exprime chiar și poziția sa personală.

Cazurile expuse în cele ce urmează reprezintă exemple de încălcări ale prevederilor articolului 10 al Codului de conduită:

- *Un funcționar public a efectuat o deplasare în Spania, pentru a participa la o conferință privind reforma administrației publice centrale în statele europene. În cadrul evenimentului, funcționarul public a avut o prezentare despre rolul instituției în care își desfășoară activitatea în ceea ce privește realizarea reformei respective în Republica Moldova. La un moment dat, funcționarul public a intrat într-o polemică referitoare la situația politică din Spania, care se confruntă cu o serioasă mișcare separatistă susținută de ETA, făcându-și cunoscută poziția cu privire la acest subiect delicat;*
- *Un funcționar public, participând la o reuniune organizată într-un stat arab, după dineul oficial organizat la final, și-a exprimat nedumerirea și indignarea vizând lipsa cărnii de porc pe parcursul tuturor zilelor în care s-a desfășurat reuniunea;*
- *Un funcționar public ce participa la o conferință internațională organizată în România, cu ocazia recepției oficiale oferite de către organizator, nu a mai așteptat semnalul de începere a mesei, ci s-a apucat să mănânce și să bea imediat ce s-a așezat la masă.*



DE REȚINUT:

- **În situația în care un funcționar public își reprezintă țara și/sau autoritatea publică în afara țării, unde participă în calitatea oficială de funcționar public, acesta este obligat să respecte toate normele de curtoazie, precum și legile statului-gazdă;**
- **Funcționarul public trebuie să evite un comportament ce ar putea aduce ofense grave gazdelor sau altor participanți la eveniment.**

Articolul 11. Cadouri și alte avantaje

(1) Funcționarului public îi este interzis să solicite sau să accepte cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj, destinate personal acestuia sau familiei sale.

(2) Interdicția specificată la alin.(1) nu se aplică în privința cadourilor simbolice, celor oferite din politețe sau primite cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și a căror valoare nu depășește limitele stabilite de Guvern.

(3) Cadourile a căror valoare depășește limitele stabilite se transmit în gestiunea autorității publice respective și se înscriu într-un registru special, ținut de fiecare autoritate publică, informația din acesta fiind publică. În cazul în care funcționarul public achită contravaloarea bunului primit în calitate de cadou, acesta îl poate păstra, cu mențiunea despre acest fapt în registru contra semnătură.

(4) Modul de evaluare, evidență, păstrare, utilizare și răscumpărare a cadourilor este reglementat de Guvern.

(5) Dacă funcționarului public i se propune un cadou, serviciu, favor, invitație sau orice alt avantaj necuvenit, el trebuie să ia măsurile necesare pentru a-și asigura protecția:

- a) să refuze avantajul necuvenit; acesta nu trebuie acceptat pentru a fi folosit ca probă;*
- b) să se asigure cu martori, inclusiv dintre colegii de serviciu;*
- c) să înscrie detaliat aceste acțiuni într-un registru special;*
- d) să raporteze imediat această tentativă autorităților competente;*
- e) să-și desfășoare activitatea corespunzător, în special, cea pentru care i s-a oferit avantajul necuvenit.*



1. Alineatele (1)-(3): redacții noi – probleme vechi

Redacția actuală a articolului 11 din Codul de conduită a fost introdusă prin Legea nr. 230 din 25 noiembrie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative și este în vigoare din 24 mai 2012²².

Spre deosebire de redacția anterioară a alineatului (1) - care interzicea solicitarea sau acceptarea doar a acelor cadouri, servicii, favoruri sau altor avantaje care îi pot influența corectitudinea în exercitarea funcției publice deținute sau pot fi considerate drept recompensă în raport cu atribuțiile sale de serviciu -, noua redacție interzice solicitarea sau acceptarea tuturor cadourilor, serviciilor, favorurilor, invitațiilor sau oricăror altor avantaje, indiferent dacă acestea sînt sau nu în măsură să influențeze corectitudinea în exercitarea funcției publice deținute sau sînt considerate drept recompensă în raport cu atribuțiile sale de serviciu. Urmînd logica reglementării, un funcționar public nu va putea să accepte nici cadourile oferite de către soție, rude, prieteni cu ocazia, de exemplu, zilei de naștere, or, calitatea de funcționar public îl însoțește pe acesta permanent, el neputînd

²² Conform articolului III din Legea nr. 230 din 25 noiembrie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, aceasta intră în vigoare la trei luni din data publicării legii. Ținînd cont de faptul că legea în cauză a fost publicată la 24 februarie 2012, ea a intrat în vigoare la 24 mai 2012.

să se detașeze de ea pe parcursul serii și să o revigoreze la începutul zilei de muncă. În plus, noua redacție vine în contradicție cu prevederile Codului-model de conduită care, prin articolul 18 paragraful 1, precizează că interdicția vizează acele cadouri „ce pot influența imparțialitatea cu care el sau ea își exercită funcțiile sau pot constitui sau par să constituie o recompensă în raport cu funcțiile sale”.

Problema enunțată mai sus este soluționată de alte acte legislative, și anume, de Codul contravențional și cel penal, care prevăd răspundere doar în situația în care cadourile, bunurile, serviciile, avantajele acceptate sau solicitate au vreo legătură, fie și tangențială, cu funcția publică. Astfel, în cazul solicitării sau acceptării cadourilor, serviciilor, favorurilor sau altor avantaje care nu au tangență cu funcția sa publică, ținând de calitatea privată a funcționarului, acesta nu este pasibil de răspundere juridică.

O altfel de situație, dar care la fel poate fi calificată ca fiind lipsită de precizie și claritate, o regăsim la alineatul (2). Aceasta vizează identificarea „părinților” sintagmei „și a căror valoare nu depășește limitele stabilite de Guvern” care, din interpretarea textuală, pot fi, în egală măsură, atât cadourile simbolice, oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol (adică cele specificate în prima parte a alineatului (2)), cât și cadourile, serviciile, favorurile, invitațiile sau orice alte avantaje la general (adică cele specificate la alineatul (1)).

Dacă admitem că sintagma „și a căror valoare nu depășește limitele stabilite de Guvern” se referă la alineatul (2), ar rezulta că funcționarul public nu poate să accepte cadourile simbolice, cele oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol dacă valoarea acestora depășește limita stabilită de Guvern. Dar cum se racordează, în acest caz, conținutul alineatului (2), care interzice acceptarea cadourilor simbolice, oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol, a căror valoare nu depășește limita stabilită, cu prevederile alineatului (3), care admite acceptarea acestor cadouri cu condiția transmiterii lor în gestiunea autorității? Practic, sunt două alineate care se contrazic: în timp ce alineatul (2) interzice acceptarea unor cadouri, prin alineatul (3) aceleași cadouri pot fi acceptate, doar că ulterior vor trebui transmise în gestiunea autorității publice.

Din fericire, abordarea de mai sus este combătută chiar de conținutul articolului și paragrafului prenotat al Codului-model de conduită, care lasă să se înțeleagă că interdicțiile referitoare la neacceptarea cadourilor nu se referă la cele oferite „din ospitalitate convențională și nici la cadourile minore”, fapt care, *per a contrario*, presupune posibilitatea acceptării lor.

Prin urmare, apartenența sintagmei „și a căror valoare nu depășește limitele stabilite de Guvern” la cadourile simbolice, cele oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol (prima parte a alineatului (2)) va conduce la un conflict între textele alineatelor (2)-(3), ceea ce, în final, va pune funcționarul public într-o situație confuză prin care acesta, indiferent de acțiunile sale, va încălca una dintre prevederile menționate.

În același timp, dacă sintagma „și a căror valoare nu depășește limitele stabilite de Guvern” ar ține de alineatul (1), între conținutul alineatelor (2) și (3) nu ar exista nici o contradicție. În acest caz, toate cadourile simbolice, oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol, indiferent de valoarea lor, ar putea fi acceptate, iar

dacă valoarea lor va depăși limita stabilită, acestea vor trebui să fie predate în gestiunea autorității publice. Însă, de aici ar rezulta că funcționarul public va putea solicita sau accepta cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj a căror valoare nu depășește limita stabilită de Guvern, ceea ce este inadmisibil din perspectiva luptei cu corupția (care în acest caz nu se combate, ci se stimulează). De asemenea, posibilitatea solicitării sau acceptării cadourilor, serviciilor, favorurilor, invitațiilor sau altor avantaje a căror valoare nu depășește limita stabilită de Guvern ar veni în contradicție cu prevederile articolului 315 din Codul contravențional și ale articolului 324 din Codul penal, ceea ce, având în vedere faptul că ultimele sunt legi organice, ar conduce la inaplicabilitatea, respectiv lipsirea de efecte juridice a dispozițiilor Codului de conduită.

Din aceste motive, ținând cont de principiul *actus interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat* - adică actul trebuie interpretat în înțelesul în care el produce efecte, nu în cel ce-l lasă fără nici un efect - sintagma „și a căror valoare nu depășește limitele stabilite de Guvern” de la alineatul (2) se referă la cadourile simbolice, oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol (prima parte a alineatului (2)).

O altă deosebire importantă introdusă în alineatul (1) se referă la destinația cadourilor, serviciilor, favorurilor, invitațiilor sau oricăror altor avantaje. Or, dacă în redacția veche erau interzise cadourile, serviciile, favorurile sau alte avantaje destinate personal sau familiei, rudelor, prietenilor, persoanelor fizice sau juridice cu care are sau a avut relații de afaceri sau de natură politică, noua redacție se limitează la interzicerea doar a celor destinate personal funcționarului sau familiei sale.

A suferit schimbări și conținutul alineatului (2). Pe de o parte, au fost precizate și clarificate situațiile în care interdicțiile prevăzute la alineatul (1) nu sunt aplicabile: atunci când funcționarului îi sunt oferite cadouri simbolice, din politețe sau primite cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și atunci când valoarea acestora nu depășește cuantumul maximal stabilit printr-o hotărâre a Guvernului. Pe de altă parte, a fost revăzută valoarea maximală a cadourilor ce pot fi acceptate: dacă anterior acest cuantum era de maximum un salariu minim pe țară, la moment acest plafon este stabilit printr-o hotărâre a Guvernului și constituie 1000 de lei.

2. Instituirea normelor primare pe baza cărora s-a pus în aplicare un mecanism de transmitere a cadourilor în gestiunea autorității publice

Noile redacții ale alineatelor (3) și (4) vin să înlăture unul dintre principalele neajunsuri ale Codului de conduită, și anume, lipsa mecanismelor și procedurilor de transmitere a cadourilor, a căror valoare depășește valoarea maximă stabilită de lege, în gestiunea autorității publice. Astfel, potrivit alineatului (3), cadourile ce depășesc limitele stabilite se transmit în gestiunea autorității publice respective și se înscriu într-un registru special, ținut de fiecare autoritate publică. Totodată, dacă funcționarul public este dispus să achite contravaloarea bunului primit, acesta îl poate păstra, cu menționarea acestui fapt în registru.



3. Hotărîrea Guvernului nr. 134 din 22 februarie 2013

În vederea dezvoltării acestor prevederi legale, precum și întru executarea alineatului (4), a fost aprobată Hotărîrea Guvernului nr. 134 din 22 februarie 2013 „Privind stabilirea valorii admise a cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și aprobarea Regulamentului cu privire la evidența, evaluarea, păstrarea, utilizarea și răscumpărarea cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol”.

Potrivit acesteia, evaluarea cadourilor primite de funcționarii publici urmează a fi realizată de o comisie de evidență și evaluare a cadourilor, creată în cadrul fiecărei autorități publice. Comisia respectivă urmează să țină evidența cadourilor, să le evalueze, să returneze cadoul beneficiarului, să propună conducătorului organizației păstrarea cadoului în gestiunea organizației publice, transmiterea cadoului către o instituție publică de profil sau transmiterea cadoului cu titlu gratuit în scopuri de caritate, să publice anual pe pagina web lista cadourilor și beneficiarilor acestora etc.

Pentru aceasta, funcționarul public are obligația de a declara cadourile și de a le prezenta comisiei, în termen de șapte zile de la primire. În cazul în care cadoul e primit în timpul aflării beneficiarului în deplasare, acesta urmează a fi declarat timp de șapte zile din momentul revenirii în țară.

Evaluarea va avea loc în termen de trei zile de la depunerea de către funcționarul public a demersului privind predarea cadoului.

Convocată în ședință, comisia evaluează cadoul, avînd în vedere prețul estimativ al acestuia, indicat în demersul funcționarului sau documentele anexate la demers. În cazul absenței informațiilor privind costul cadoului, comisia determină valoarea acestuia pornind de la prețul de piață, la data predării cadoului, pentru bunuri analogice.

Ca urmare a evaluării, comisia ia una dintre următoarele decizii: returnarea cadoului beneficiarului – în cazul în care valoarea lui nu depășește suma de 1000 de lei; răscumpărarea cadoului – în cazul în care valoarea cadoului depășește suma de 1000 de lei; trecerea cadoului în gestiunea autorității publice dacă (a) valoarea cadoului depășește suma de 1000 de lei și beneficiarul nu a prezentat, în termenul stabilit, dovada de plată a contravalorii sau (b) beneficiarul solicită în mod expres, în demersul privind predarea cadoului, transmiterea acestuia în gestiunea autorității publice.

De menționat că sub incidența actului normativ prenotat nu cad medaliile, decorațiile, insignele, ordinele, eșarfele, colanele și alte bunuri de acest gen, primite în exercitarea funcției, precum și produsele perisabile (adică bunurile care, prin natura lor, se degradează repede impunînd măsuri speciale de valorificare).



4. Măsuri de protecție a funcționarilor publici cărora li se oferă cadouri sau alte avantaje necuvenite

În ceea ce privește noua redacție a alineatului (5), aceasta - fiind, în fond, identică cu cea conținută în articolul 19 din Codul-model de conduită - oferă unele sugestii și recomandări de protecție a acelor funcționari publici, care vor fi în situația când li se vor oferi cadouri sau alte avantaje necuvenite. Pentru aceasta, funcționarul public trebuie:

- să refuze avantajul necuvenit, or, acceptarea lui nu trebuie să se facă nici de dragul folosirii avantajului în calitate de probă împotriva celui ce l-a oferit;
- să se asigure cu martori, inclusiv dintre colegii de serviciu;
- să consemneze de îndată toate acțiunile de acest fel, în detalii, într-un registru special;
- să raporteze imediat această tentativă autorităților competente (conducătorului, organelor de urmărire penală etc.);
- să-și desfășoare activitatea de parcă nu s-a întâmplat nimic, în special, în raport cu acea persoană care i-a propus avantajul necuvenit (nici să refuze soluționarea problemei contrar procedurilor stabilite, bazându-se doar pe percepția subiectivă precum că persoana a vrut să-l corupă, dar nici să nu soluționeze problema în pofida unor proceduri prestabilite; funcționarul trebuie să fie în continuare imparțial, profesionist și să țină cont de rigorile legii).



DE REȚINUT:

- Funcționarului public îi este interzis să solicite sau să accepte cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj, destinate lui personal sau familiei sale, dacă acestea au tangență cu funcția sa publică;
- Funcționarul public poate accepta cadouri simbolice, oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol, a căror valoare nu depășește 1000 de lei; pentru a intra în proprietatea acestora, funcționarul predă cadoul comisiei speciale care, după ce constată că valoarea lui este mai mică de 1000 de lei, îl returnează funcționarului public;
- În situația în care valoarea cadoului primit în aceleași condiții depășește 1000 de lei, funcționarul public are dreptul să-l răscumpere;
- În situația în care funcționarului public i se oferă cadouri sau alte avantaje necuvenite, el trebuie să uzeze de măsurile legale de protecție, precum și să continue activitatea de parcă nu s-a întâmplat nimic, în special, în raport cu acea persoană care i-a propus avantajul.

Articolul 12. Conflictul de interes

(1) *Funcționarul public este obligat să evite conflictul de interes.*

(2) *Orice conflict de interes declarat de către un candidat la funcția publică trebuie să fie aplanat pînă la numirea sa în funcție.*

(3) *Procedura privind declararea și soluționarea conflictelor de interes este reglementată de legislația cu privire la conflictul de interes.*



1. Noțiunea conflictului de interes

- **Evitarea conflictului de interes – normă de conduită**

Necesitatea evitării conflictelor de interes în procesul de exercitare a funcției publice reprezintă, pe bună dreptate, o normă de conduită a funcționarului. Totodată, reglementările de bază în materia conflictului de interes se regăsesc nu în Codul de conduită, ci într-o lege organică specială – Legea nr. 16-XVI din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interes.

Din această cauză, regimul juridic al conflictului de interes în prezentul Ghid va fi analizat la modul general, fără a explica detaliat dispozițiile actului legislativ prenotat.

- **Tipuri de conflict de interes**

Potrivit doctrinei juridice, există trei tipuri de conflicte de interes: potențial, actual și consumat.

Conflictul este *potențial* atunci cînd un funcționar public are interese personale de natură să producă un conflict de interes, dacă ar trebui luată o decizie publică. De exemplu:

■ *Ion V. este arhitectul-șef al orașului Cupcini, iar fratele său e directorul unei mari companii de construcții.*

Conflictul de interes *actual* apare în momentul în care funcționarul este pus în situația de a lua o decizie ce l-ar avantaja pe sine însuși sau pe un apropiat de-al său ori pe un partener de afaceri. De exemplu: ■ *Ion V. este arhitectul-șef al orașului Cupcini, iar compania fratelui său a depus actele pentru obținerea unei autorizații de construcție în respectivul oraș.*

Al treilea tip de conflict de interes este cel *consumat*, atunci cînd funcționarul public participă la luarea deciziei cu privire la care are un interes personal, încălcînd astfel prevederile legale. De exemplu: ■ *Ion V., în calitatea sa de arhitect-șef al orașului Cupcini, a semnat autorizația de construcție solicitată de compania fratelui său.*

• Definiție

Potrivit articolului 2 din Legea nr. 16-XVI din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese²³, conflictul de interese reprezintă „conflictul dintre exercitarea atribuțiilor funcției deținute și interesele personale ale persoanelor prevăzute la art. 3, în calitatea lor de persoane private, care ar putea influența necorespunzător îndeplinirea obiectivă și imparțială a obligațiilor și responsabilităților ce le revin potrivit legii”.

Ca esență, definiția conflictului de interese din legislația Republicii Moldova este similară cu definiția noțiunii respective din articolul 13 paragraful 1 din Codul-model de conduită, precum și cu cea agreată de OCDE²⁴.

Din definiția menționată, conflictul de interese include două componente:

- a) participarea funcționarului public la luarea unei decizii; această condiție este îndeplinită atît atunci cînd decizia depinde exclusiv de voința funcționarului public în cauză, cît și atunci cînd acțiunea funcționarului public respectiv este doar o verigă din procesul de luare a deciziei, el reprezentînd, în situația dată, o parte a unui organism colectiv care decide prin vot;
- b) existența unui interes personal²⁵; această condiție este îndeplinită atunci cînd funcționarul public sau o persoană apropiată acestuia obțin un beneficiu de pe urma deciziei luate.

Așadar, pentru a se afla într-un conflict de interese, funcționarul public trebuie să ia parte la luarea unei decizii care să îi influențeze un interes personal.

În continuare sunt prezentate cîteva exemple de conflict de interese - de altfel, cele mai răspîndite în administrația publică din țara noastră:

- *Un funcționar public este membru al comisiei de concurs care urmează să desemneze învingătorul pentru ocuparea funcției de consultant – poziție la care a depus dosarul și fiul acestuia;*
- *Un funcționar public este membru al comisiei de licitație care urmează să aleagă compania de la care se va procura echipamentul tehnic pentru desfășurarea recensămîntului general al populației. Printre participanții la licitație este și societatea comercială, al cărei administrator este soția funcționarului public;*

²³ Definiția respectivă a fost introdusă prin Legea nr. 181 din 19 decembrie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

²⁴ „Managing Conflict of Interest in the Public Service” (<http://www.oecd.org/dataoecd/17/23/33967052.pdf>).

²⁵ Prin interes personal, potrivit articolului 2 din Legea nr. 16-XVI din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese, se înțelege orice interes, material sau nematerial, al funcționarului public, ce rezultă din necesitățile sau intențiile personale ale acestuia, din activități care altfel pot fi legitime în calitate de persoană privată, din relațiile lor cu persoane apropiate sau persoane juridice, indiferent de tipul de proprietate, din relațiile sau afiliațiile personale cu partide politice, cu organizații necomerciale și cu organizații internaționale, precum și care rezultă din preferințele sau angajamentele acestora.

■ *Un funcționar public este desemnat să participe la procedura de selectare a companiilor de consultanță în vederea derulării unui proiect finanțat de Comisia Europeană. Printre cei ce și-au depus dosarul se numără și compania care periodic, în funcție de alte proiecte derulate în cadrul altor finanțări, i-a propus colaborări remunerate respectivului funcționar public.*

• Diferența dintre conflictul de interese și incompatibilitate

Una dintre cele mai frecvente confuzii care este admisă, în special, în mass-media vizează confuzia dintre conflictul de interese și incompatibilitate. Dacă pentru existența unui conflict de interese funcționarul public trebuie să ia o decizie care să-i influențeze un interes personal, pentru a se afla într-o situație de incompatibilitate acesta nu trebuie neapărat să ia vreo decizie, fiind suficient faptul că ocupă concomitent două sau mai multe funcții (sau desfășoară două sau mai multe activități) al căror cumul este interzis de lege. De aici, în calitate de condiție *sine qua non*, rezultă că, pentru a exista incompatibilitate, este necesar ca persoana să fie implicată concomitent în cel puțin două activități diferite, la care se mai adaugă cerința că această cumulare să nu fie permisă de lege.

Pentru a vedea cu exactitate „liniile de delimitare” dintre conflictul de interese și incompatibilitate, vom aduce, în cele ce urmează, două exemple, avându-l ca protagonist pe șeful Direcției întreținerea drumurilor de la Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor²⁶.

Exemplu de conflict de interese:

■ *Șeful Direcției întreținerea drumurilor este desemnat ca membru al comisiei de licitație care urmează să selecteze antreprenorul ce va repara porțiunea de drum DN Hîncești-Leova. Una dintre companiile care își manifestă intenția de a realiza lucrările de reparație este SRL „Repair Limited”, printre ai cărei asociați se află chiar soția șefului direcției. Cu toate acestea, funcționarul de la Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor participă în procesul de licitație.*

Exemplu de incompatibilitate:

■ *Șeful Direcției întreținerea drumurilor este angajat, prin cumul, cu contract individual de muncă, la SRL „Repair Limited” specializată, potrivit licenței eliberate de Camera de Licențiere, în construcția și reparația drumurilor.*



2. Modalități de soluționare a conflictului de interese

În articolul 11 alineatul (5) din Legea nr. 16-XVI din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese sunt prevăzute opțiunile pentru soluționarea pozitivă a conflictului de interese. Dintre toate acestea, cea mai răspîndită, dar și scurtă modalitate de soluționare a conflictului de interese este cea specificată la litera b), și anume, „recuzarea (interzicerea) implicării persoanei prevăzute la art. 3, afectate de un conflict de interese, în procesul

²⁶ Exemplele sunt imaginare; orice coincidență cu realitatea urmează a fi considerată întâmplătoare.

de luare a deciziilor cu păstrarea funcției acesteia, în cazul în care conflictul prezintă o probabilitate redusă de a se repeta”.

Cu alte cuvinte, în situația în care există un conflict de interese, funcționarul este obligat să se abțină de la rezolvarea cererii, luarea deciziei sau participarea la luarea unei decizii, cu informarea imediată a șefului ierarhic superior sau a conducătorului autorității publice. În cazurile respective, conducătorul autorității publice urmează să ia decizia de recuzare, precum și să desemneze un alt funcționar public cu o pregătire și nivel de experiență asemănătoare.



3. Declarația de interese personale

Funcționarul public este obligat ca anual, pînă la data de 31 martie, să depună declarația de interese personale. Dacă funcționarul este nou-venit în autoritate, el este obligat să depună declarația respectivă în termen de 15 zile de la data numirii în funcție.

În declarația de interese personale, potrivit modelului acesteia din Legea nr. 16-XVI din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese, se declară activitățile profesionale retribuite, calitatea de fondator sau de membru în organele de conducere, administrare, revizie sau control în cadrul unor organizații necomerciale sau partide politice, calitatea de asociat sau acționar al unui agent economic, al unei instituții de credit, organizații de asigurare sau instituții financiare, precum și relațiile cu organizațiile internaționale.

Scopul acestor declarații, după cum rezultă din prevederile articolului 8 al Legii nr. 16-XVI din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese, este de a identifica conflictele de interese - atît cele potențiale, cît și cele actuale sau consumate.

De menționat că declarația de interese personale include doar interesele proprii ale funcționarului public, nu și, spre exemplu, cele ale membrilor familiei sale. Și asta în pofida faptului că în definiția interesului personal, de la articolul 2 al Legii nr. 16-XVI din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese, sunt incluși și aceștia.



4. Controlul

În conformitate cu prevederile articolului 25 alineatul (1) din Legea nr. 16-XVI din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese, controlul asupra executării prezentei legi îl exercită Comisia Națională de Integritate, ale cărei organizare și funcționare sînt prevăzute de Legea nr. 180 din 19 decembrie 2011 cu privire la Comisia Națională de Integritate.

Potrivit Regulamentului Comisiei Naționale de Integritate, aceasta este împuternicită să constate nerespectarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese, sesizînd organele competente în vederea atragerii funcționarului public la răspundere disciplinară. În cazul în care constată că una dintre persoanele supuse dispozițiilor legale privind conflictul de interese a emis/adoptat un act administrativ, a încheiat un act juridic, a luat o decizie sau a participat la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese, Comisia Națională de Integritate urmează să sesizeze instanța de judecată în vederea constatării nulității actului respectiv.

Totodată, este de menționat că monitorizarea conflictelor de interese se poate realiza din oficiu ori la sesizarea persoanelor fizice sau juridice interesate. Controlul din oficiu, care se poate declanșa și drept urmare a publicațiilor din mass-media, se face în baza unui proces-verbal privind efectuarea controlului din oficiu, aprobat de comisie, inclusiv atunci când funcționarii publici nu au depus declarațiile de interese personale în termen de 30 de zile lucrătoare de la data expirării termenului în care trebuiau să le depună.



DE REȚINUT:

- Conflictul de interese este situația în care funcționarul public trebuie să ia parte la luarea unei decizii în raport cu care are un interes personal;
- În situația în care există un conflict de interese, funcționarul este obligat să se abțină de la rezolvarea cererii, luarea deciziei sau participarea la luarea unei decizii și să-l informeze de îndată pe șeful ierarhic superior și/sau pe conducătorul autorității publice;
- În fiecare an, pînă la 31 martie, funcționarul public trebuie să depună declarație de interese personale; funcționarul nou-venit este obligat să depună declarația respectivă în termen de 15 zile de la data numirii în funcție;
- Constatarea nerespectării dispozițiilor legale privind conflictul de interese, sesizarea organelor competente în vederea atragerii funcționarilor publici culpabili la răspundere disciplinară, sesizarea instanței de judecată în vederea constatării nulității actului administrativ sau juridic emis/adoptat cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese sunt competențe ale Comisiei Naționale de Integritate;
- Spre deosebire de conflictul de interese, pentru a se afla într-o situație de incompatibilitate, funcționarul public nu trebuie neapărat să ia vreo decizie, fiind suficient să ocupe concomitent două sau mai multe funcții (sau să desfășoare două sau mai multe activități), al căror cumul este interzis de lege.

Articolul 12¹. Măsurile de protecție

(1) Funcționarul public care informează cu bună-credință despre comiterea actelor de corupție și a celor conexe corupției, a faptelor de comportament corupțional, despre nerespectarea regulilor privind declararea veniturilor și a proprietății și despre încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese beneficiază de următoarele măsuri de protecție, aplicate separat sau cumulativ, după cum urmează:

- a) prezumția de bună-credință pînă la proba contrarie;*
- b) confidențialitatea datelor cu caracter personal;*
- c) transferul în condițiile Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.*

(2) Pentru informarea cu bună-credință menționată la alin.(1), funcționarul public nu poate fi sancționat disciplinar.

(3) Pentru neaplicarea măsurii de protecție prevăzute la lit.c) alin.(1), precum și pentru nerespectarea prevederii alin.(2), sînt responsabili conducătorul ierarhic superior, subdiviziunea specializată, conducătorul autorității sau al instituției publice și conducătorul autorității abilitate cu controlul veridicității informațiilor din declarațiile de interese personale.

1. Context

Articolul 121 a fost introdus în Codul de conduită relativ recent, prin Legea nr. 277 din 27 decembrie 2011 privind modificarea și completarea unor acte legislative.

Adoptarea legii menționate a constituit una dintre recomandările GRECO²⁷ în cadrul evaluării Republicii Moldova la etapa ciclului II²⁸. Or, anume obligațiile asumate de Republica Moldova în contextul armonizării cadrului legislativ național la standardele internaționale în domeniul prevenirii și combaterii corupției, precum și lacunele legislative existente în domeniul relevant, au determinat necesitatea amendării cadrului legislativ național cu prevederi care, pe de o parte, ar stipula expres dreptul funcționarilor publici de a raporta încălcările legislației și, pe de altă parte, ar asigura protecția acestor persoane de eventuale represiuni și abuzuri la locul de muncă.

2. Conținut

Potrivit articolului 12¹ din Codul de conduită, funcționarul public ce informează cu bună-credință despre comiterea actelor de corupție și a celor conexe corupției, a faptelor de comportament corupțional, despre nerespectarea regulilor privind declararea veniturilor și a proprietății și despre încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese

²⁷ GRECO – grupul de state împotriva corupției. Pe seama GRECO, printre altele, Consiliul Europei a pus asigurarea monitorizării și controlului respectării în statele-membre a Codului-model de conduită.

²⁸ Recomandarea GRECO era formulată în felul următor: „(...) se recomandă Republicii Moldova de a introduce reguli clare ce ar favoriza semnalarea de către orice agent public a cazurilor de corupție și de a stabili o protecție corespunzătoare denunțătorilor („persoanelor ce dau alarma”). Nota informativă a Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative.

beneficiază de mai multe măsuri de protecție, cum ar fi prezumția de bună-credință pînă la proba contrarie, confidențialitatea datelor cu caracter personal, transferul în condițiile Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.



3. Substituirea obligației de a raporta cu dreptul de a raporta

Un element novator față de prevederile cadrului legal anterior este substituirea obligației de a raporta cu dreptul funcționarului public de a informa despre încălcările legii care i-au devenit cunoscute.

Unul dintre argumentele acestei modificări derivă din faptul că raportarea „cu bună-credință” și obligația raportării sînt două concepte incompatibile, întrucît, dacă funcționarul public raportează actul de corupție din obligație, nu se va cunoaște dacă a făcut-o pentru că legea îl obligă și prevede sancțiuni sau pentru că „buna-credință” i-a dictat necesitatea raportării. Or, potrivit standardelor internaționale, măsurile de protecție urmează a fi aplicate doar în cazul raportării cu bună-credință, pentru ca persoanele să nu poată beneficia de asemenea măsuri în scopuri ilicite (promovarea în funcția cuiva, aducerea intenționată a prejudiciului etc.). Astfel, menținerea obligației de raportare ar fi putut genera situația în care, pe de o parte, funcționarul public va fi obligat să raporteze, în caz contrar fiind sancționat, iar, pe de altă parte, dacă va raporta cu rea-credință (avînd această obligație, indiferent dacă este cu rea-credință sau bună-credință), nu va beneficia de măsuri de protecție și va fi supus represiunilor la locul de muncă, în ambele cazuri acesta fiind sancționat.



4. Răspundere contravențională pentru conducători

În paralel cu introducerea articolului 12¹ în Codul de conduită, în Codul contravențional a fost introdus articolul 314¹, „Neasigurarea măsurilor de protecție a funcționarului public”, conform căruia neasigurarea măsurilor stabilite de lege pentru protecția funcționarului public ce informează cu bună-credință despre comiterea actelor de corupție și a celor conexe corupției, a faptelor de comportament corupțional, despre nerespectarea regulilor privind declararea veniturilor și a proprietății și despre încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese constituie contravenție și se sancționează cu amendă de la 50 la 150 de unități convenționale.



DE REȚINUT:

- Funcționarul public ce informează cu bună-credință despre comiterea actelor de corupție și a celor conexe beneficiază de mai multe măsuri de protecție, printre care prezumția de bună-credință pînă la proba contrarie, confidențialitatea datelor cu caracter personal, transferul în altă funcție;
- Pentru informarea cu bună-credință despre comiterea actelor de corupție și a celor conexe, funcționarul public nu poate fi persecutat sau sancționat disciplinar;
- În situația în care nu sunt asigurate măsurile de protecție a funcționarului public, persoanele responsabile de aceasta (funcționarii publici de conducere, demnitarii) sînt pasibile de sancțiuni contravenționale.

Articolul 13. Obligațiile funcționarului public cu funcție de conducere

(1) Funcționarul public cu funcție de conducere are obligația să promoveze normele de conduită și să asigure respectarea acestora de către funcționarii publici din subordine.

(2) În exercitarea atribuțiilor specifice funcțiilor publice de conducere, funcționarul public are obligația:

a) să asigure egalitatea de șanse și tratament în ceea ce privește cariera funcționarilor publici din subordine;

b) să examineze și să aplice cu obiectivitate criteriile de evaluare a competenței profesionale pentru personalul din subordine, în cazul în care propune sau aprobă promovări, transferuri, numiri sau eliberări din funcții ori acordă stimulente materiale sau morale, excluzând orice formă de favoritism sau discriminare;

c) să evite criteriile discriminatorii, de rudenie, afinitate sau alte criterii neconforme cu normele de conduită prevăzute de Cod în accesul sau promovarea în funcția publică;

d) să întreprindă acțiunile necesare pentru prevenirea corupției în rândul funcționarilor publici din subordine, precum și să poarte răspundere pentru eșecurile survenite ca urmare a îndeplinirii necorespunzătoare a acțiunilor în cauză;

e) să asigure aplicarea măsurilor de protecție stabilite de lege pentru funcționarul public care informează cu bună-credință despre comiterea actelor de corupție și a celor conexe corupției, a faptelor de comportament corupțional, despre nerespectarea regulilor privind declararea veniturilor și a proprietății și despre încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese.

Cu referire la alineatul (1), este necesar de precizat că un funcționar public de conducere e dator să mențină standarde înalte deopotrivă în viața publică și cea privată. Rațiunea acestui fapt rezidă în gama largă de experiență umană și conduită la care el trebuie să apeleze în relațiile cu subalternii. Or, dacă funcționarul public va condamna, la un funcționar ierarhic inferior, ceea ce el însuși practică în viața privată, el va fi privit ca fiind fățarnic. Iar acest fapt va conduce inevitabil la pierderea încrederii subalternilor în respectivul conducător. De aceea, responsabilitățile unui funcționar public de conducere în ceea ce privește respectarea prevederilor Codului de conduită sînt mai mari comparativ cu cele ale celorlalți funcționari.

Alineatul (2) ne vorbește despre mai multe obligații ale funcționarului public de conducere în materie de tratament corect în raport cu funcționarii publici din subordine. Or, tocmai pentru faptul că evaluările și deciziile funcționarului public de conducere influențează în mod decisiv cariera unui funcționar public de execuție, primul trebuie să dea dovadă de maximă obiectivitate în procesul evaluării personalului din subordine.



DE REȚINUT:

- **Funcționarul public de conducere are obligația să asigure respectarea prevederilor Codului de conduită în raport cu funcționarii pe care îi are în subordine, precum și să nu admită favorizarea, indiferent de motive și de situații, a unor funcționari în detrimentul altora.**



CAPITOLUL III

RĂSPUNDEREA JURIDICĂ PENTRU ÎNCĂLCAREA CODULUI DE CONDUITĂ A FUNCȚIONARULUI PUBLIC

În acest ultim capitol, dorim să punem în discuție răspunderea ce survine în cazul încălcării de către funcționarul public a Codului de conduită.

În conformitate cu prevederile articolului 1 alineatul (4) și ale articolului 13¹ din Codul de conduită, pentru încălcarea Codului funcționarul public este pasibil de răspundere disciplinară, contravențională sau, după caz, penală.

SECȚIUNEA 1. Răspunderea disciplinară

Revenirea, odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 158-XVI, la reglementarea raportului dintre funcționarii publici și autoritatea publică potrivit regulilor dreptului administrativ, instituind raportul de serviciu și nu de muncă, a condus, așa cum era și firesc, la instaurarea unor reguli specifice de reglementare a răspunderii funcționarilor publici. Natura juridică a răspunderii funcționarilor publici este de drept administrativ, distingându-se prin câteva puncte esențiale de răspunderea celor ce își desfășoară activitatea în baza unui contract individual de muncă: reglementarea strictă și limitativă a abaterilor disciplinare, obligativitatea cercetării prealabile, în lipsa căreia actul de sancționare este lovit de nulitate, procedura disciplinară și căile de atac împotriva actului de sancționare sînt cu totul distincte față de cele reglementate de dreptul muncii.

Răspunderea disciplinară reprezintă un ansamblu de norme ce reglementează actele și faptele (acțiunile și inacțiunile) săvîrșite de funcționarul public în exercitarea atribuțiilor sale sau în legătură cu acestea (abateri disciplinare), sancțiunile care se aplică și normele procedurale aferente.

Deci, în cazul cînd funcționarul public săvîrșește o faptă calificată de lege ca fiind abatere disciplinară, survine răspunderea disciplinară a acestuia.

Potrivit articolului 57 din Legea nr. 158-XVI, constituie abatere disciplinară:

- „a) nerespectarea programului de muncă, inclusiv absența sau întîrzierea nemotivată la serviciu ori plecarea înainte de termenul stabilit în program, admisă în mod repetat;
- c) intervențiile în favoarea soluționării unor cereri în afara cadrului legal;
- d) nerespectarea cerințelor privind păstrarea secretului de stat sau a confidențialității informațiilor de care funcționarul public ia cunoștință în exercițiul funcției;
- e) refuzul nejustificat de a îndeplini sarcinile și atribuțiile de serviciu, precum și dispozițiile conducătorului;
- f) neglijența și/sau tergiversarea, în mod repetat, a îndeplinirii sarcinilor;
- g) acțiunile care aduc atingere prestigiului autorității publice în care activează;
- h) încălcarea normelor de conduită a funcționarului public;
- i) desfășurarea în timpul programului de muncă a unor activități cu caracter politic specificate la art.15 alin.(4);
- j) încălcarea prevederilor referitoare la obligații, conflict de interese și restricții stabilite prin lege;
- k) încălcarea regulilor de organizare și desfășurare a concursului, a regulilor de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici;
- l) alte fapte considerate ca abateri disciplinare în legislația din domeniul funcției publice și funcționarilor publici”.

Astfel, pornind de la prevederile literei h) a articolului 57 din Legea nr. 158-XVI, încălcarea normelor de conduită a funcționarului public (articolele 8-13 din Codul de conduită) este calificată în mod expres ca abatere disciplinară. Cît despre celelalte prevederi ale Codului de conduită, încălcarea lor de asemenea reprezintă abatere disciplinară, concluzie rezultată din coroborarea prevederilor literei l) a articolului 57 din Legea nr. 158-XVI cu dispozițiile articolului 13¹ din Codul de conduită, cu excepția articolului 11 alineatul (1) și a articolului 12.

Dincolo, însă, de interpretarea gramaticală a textului legii relevate mai sus, majoritatea prevederilor Codului de conduită se încadrează prin însăși esența lor în abaterile disciplinare specificate la articolul 57 din Legea nr. 158-XVI. Astfel, de exemplu, din momentul în care funcționarul public comite abaterea disciplinară de neglijență repetată sau tergiversare sistematică a îndeplinirii sarcinilor (articolul 57 litera f)), deducem că funcționarul public a încălcat în paralel și principiul profesionalismului. Tot aici am putea menționa acțiunile care aduc atingere prestigiului autorității publice în care activează și care, în fond, reprezintă o încălcare a principiului loialității.

În consecință, indiferent de forma de interpretare aleasă, încălcarea prevederilor Codului de conduită reprezintă abateri disciplinare, cu excepția încălcării prevederilor articolului 11 alineatul (1) și ale articolului 12, pentru care survin alte forme ale răspunderii juridice.

Pentru comiterea abaterilor disciplinare, potrivit articolului 58 din Legea nr. 158-XVI, funcționarului public îi pot fi aplicate următoarele sancțiuni disciplinare:

- avertisment;
- muștrare;
- muștrare aspră;
- suspendarea dreptului de a fi promovat în funcție în decursul unui an;
- suspendarea dreptului de a fi avansat în trepte de salarizare pe o perioadă de la unu la doi ani;
- destituirea din funcția publică.

În afară de sancțiunile enumerate, conducătorul autorității publice poate utiliza, ca mijloc de sancționare neoficială, deși legea nu specifică, și sancțiunea de atenționare, pentru care, evident, nu este necesară sesizarea Comisiei de disciplină. Atenționarea poate fi utilizată în calitate de instrument managerial în vederea „apostrofării” funcționarului public ce nu își îndeplinește întocmai sarcinile (sau, de exemplu, aspectul vestimentar depășește „limitele” stabilite). Această sancțiune este făcută verbal, deci, nu se consemnează în dosarul personal al funcționarului public.

Dacă funcționarul public atenționat continuă să își îndeplinească sarcinile de serviciu cu neglijență și fără să respecte termenele stabilite, continuă să întârzie la serviciu etc., el poate primi sancțiunea „oficială” de avertisment. Această sancțiune, care deja se consemnează în scris, poate fi aplicată și direct de către persoana ce are competența legală de numire, adică, de asemenea, fără a fi nevoie de sesizarea comisiei de disciplină.

Sancțiunile de muștrare sau muștrare aspră, suspendarea dreptului de a fi promovat în funcție în decursul unui an și a dreptului de a fi avansat în trepte de salarizare pe o perioadă de la unu la doi ani, precum și destituirea din funcția publică nu pot fi aplicate decât după cercetarea prealabilă a faptei imputate și după audierea echitabilă a funcționarului public de către comisia de disciplină.

Comisia de disciplină este o structură deliberativă, fără personalitate juridică, independentă în exercitarea atribuțiilor ce îi revin, iar competențele ei sunt de a asigura, atunci când este sesizată, cercetarea faptelor funcționarilor publici considerate ca aba-

teri disciplinare și de a propune sancțiunea disciplinară aplicabilă sau clasarea cauzei, în funcție de situație. Comisia se constituie prin actul administrativ al conducătorului în toate autoritățile publice în care numărul de funcții publice este mai mare de opt inclusiv, precum și în toate autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi (primăriei).

Modul de organizare și de funcționare a comisiilor de disciplină este stabilit în Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, anexa nr. 7 la Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009.

Din comisia de disciplină face parte în mod obligatoriu un membru al organizației sindicale reprezentative ori, în cazul în care sindicatul nu e reprezentativ sau funcționarii publici nu sînt organizați în sindicat, un reprezentant desemnat prin votul majorității funcționarilor publici pentru care este organizată comisia de disciplină.

Pentru a-și începe activitatea, comisia de disciplină trebuie să fie sesizată, în scris, în legătură cu fapta unui funcționar public prezumată ca fiind abatere disciplinară. După aceasta, secretarul comisiei desfășoară ancheta de serviciu, care se finalizează cu un raport prezentat membrilor comisiei.

În cazul în care există indicii că fapta săvârșită de funcționarul public poate fi considerată contravenție sau infracțiune, comisia de disciplină sesizează conducătorul autorității publice în cadrul căreia este constituită. Acesta, la rîndul său, este obligat să sesizeze imediat autoritățile competente să soluționeze cauzele contravenționale și/sau organele de urmărire penală. În atare situație, cercetarea funcționarului public se suspendă pînă la: încetarea procesului contravențional, stabilirea sancțiunii contravenționale, dispunerea neînceperii urmăririi penale, scoaterii de sub urmărire penală ori încetării urmăririi penale, sau pînă la data la care instanța de judecată dispune achitarea sau încetarea procesului penal.

Într-un final, comisia de disciplină poate propune (i) fie sancțiunea disciplinară aplicabilă, în cazul în care s-a dovedit că funcționarul public a săvârșit o abatere disciplinară, (II) fie clasarea cauzei, atunci cînd nu se confirmă săvîrșirea unei abateri disciplinare sau se confirmă unele nereguli de ordin procedural.

De menționat că, în procesul determinării sancțiunii disciplinare concrete, comisia de disciplină va ține seama de cauzele și gravitatea abaterii disciplinare, de circumstanțele în care aceasta a fost săvîrșită, de comportamentul funcționarului public în timpul serviciului, precum și de existența altor sancțiuni disciplinare al căror termen nu a expirat. Or, spre deosebire de legea contravențională sau cea penală, legislația referitoare la funcția publică și funcționarii publici, deși stabilește strict și limitativ abaterile disciplinare, lasă la latitudinea autorității competente să decidă asupra sancțiunii pertinente. În plus, deși sancțiunile disciplinare specificate la articolul 57 din Legea nr. 158-XVI sînt trecute, în mare parte, într-un sistem ierarhic, această ierarhizare este una relativă. Astfel, de exemplu, poate fi aplicată o sancțiune gravă chiar dacă, în prealabil, nu fusese aplicată alta mai ușoară. Din această cauză, este imperios ca la determinarea sancțiunii decidenții să se bazeze pe o apreciere obiectivă și realistă a circumstanțelor, care să asigure atît rolul preventiv-educativ al sancțiunii, cît și pe cel reparator.

Urmare a propunerii comisiei de disciplină, conducătorul autorității publice decide asupra aplicării sancțiunii disciplinare, emițind în acest sens un act administrativ și aducându-l la cunoștința funcționarului public. Actul administrativ trebuie să conțină, obligatoriu, temeiurile de fapt și de drept ale aplicării sancțiunii, termenul și organul în care sancțiunea poate fi contestată.

De menționat că, dacă nu este de acord cu sancțiunea aplicată, funcționarul public se poate adresa instanței de contencios administrativ și poate solicita anularea sau modificarea ordinului sau a dispoziției de sancționare.

Termenul de acțiune a sancțiunii disciplinare nu poate depăși un an de la data aplicării, iar dacă, pe parcursul acestui termen, funcționarul public nu va fi supus unei noi sancțiuni disciplinare, se consideră că lui nu i s-a aplicat sancțiune disciplinară.

Aceasta înseamnă că, după expirarea unui an din momentul aplicării sancțiunii disciplinare, alta decât destituirea, sancțiunea își pierde valabilitatea, prezumându-se că funcționarului public nu i-a fost niciodată aplicată vreo sancțiune disciplinară. Totodată, în situația în care, după un an de la momentul aplicării sancțiunii disciplinare, funcționarul public este pasibil de o nouă pedeapsă, el comițând vreo abatere disciplinară, noua sancțiune nu va putea fi individualizată și în raport cu prima, întrucât acțiunea acesteia a expirat.

Evident că cele menționate mai sus nu mai sînt valabile atunci cînd funcționarului i se aplică o nouă sancțiune pînă la expirarea unui an din data aplicării primei sancțiuni disciplinare. În acest caz, expirarea termenului de acțiune a sancțiunii disciplinare se va calcula în raport cu ultima sancțiune aplicată. În plus, la individualizarea abaterii în vederea determinării sancțiunii aplicabile, se va lua în considerare și faptul că funcționarul public a fost anterior sancționat.

SECȚIUNEA 2. Răspunderea contravențională

Răspunderea contravențională se angajează în cazul în care funcționarul public a săvîrșit o contravenție în timpul și în legătură cu sarcinile de serviciu²⁹. Contravenția, la rîndul său, este fapta – acțiunea sau inacțiunea – ilicită, cu un grad de pericol social mai redus decît infracțiunea, săvîrșită cu vinovăție, care atentează la valorile sociale ocrotite de lege, este prevăzută de Codul contravențional și este pasibilă de sancțiune contravențională.

Deși - conform articolului 13¹ alineatul (2) din Codul de conduită și alineatului (3) din legea menționată, raportat la articolul 251 din Legea nr. 16-XVI din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese - răspunderea contravențională survine doar în caz de încălcare de către funcționarul public a articolului 11 alineatul (1) și a articolului 12 din Codul de conduită, din analiza dispozițiilor Codului contravențional desprindem că și alte încălcări ale Codului de conduită sînt susceptibile răspunderii contravenționale.

²⁹ „Manual de proceduri pentru implementarea Codului de conduită a funcționarilor publici”, editat de Agenția Națională a Funcționarilor Publici din subordinea Ministerului Administrației și Internelor, București, 2006, pag. 96 (<http://www.anfp.gov.ro/DocumenteEditor/Upload/proiecte%20incheiate%20%20dw/Manual%20de%20conduita.pdf>).

De exemplu, încălcarea principiului legalității conduce la sancționarea contravențională a funcționarului public pe baza mai multor articole din Codul contravențional.

Oricum, chiar și dacă există contradicții între prevederile celor două coduri, pe dimensiunea atragerii funcționarilor publici la răspundere contravențională, Codul contravențional este actul legislativ superior, prin urmare și aplicabil în astfel de situații - din motiv că este o lege organică, dar și o lege specială.

În capitolul XVI „Contravenții ce afectează activitatea autorităților publice”, Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218-XVI din 24 octombrie 2008 stabilește contravențiile săvârșite de funcționarii publici și pedepsele aplicabile în aceste cazuri, după cum urmează:

- *Abuzul de putere sau abuzul de serviciu (articolul 312)* – este folosirea intenționată a situației de serviciu într-un mod care contravine intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice și juridice, dacă fapta nu întrunește elementele constitutive ale infracțiunii. Această faptă se sancționează cu amendă de la 50 la 150 de unități convenționale, cu privarea de dreptul de a deține o anumită funcție sau de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la trei luni la un an;
- *Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu (articolul 313)* – este săvârșirea unei acțiuni ce depășește în mod vădit limitele drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege și care contravine intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice, dacă fapta nu întrunește elementele constitutive ale infracțiunii. Sancțiunea prevăzută pentru această contravenție este amenda de la 50 la 150 de unități convenționale cu privarea de dreptul de a deține o anumită funcție sau de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la trei luni la un an;
- *Protecționismul (articolul 313¹)* – adică sprijinul neprevăzut de actele normative și oferit, indiferent de motive, de către persoana ce activează în cadrul unei autorități publice și se află în exercițiul funcțiunii, la soluționarea problemelor persoanelor fizice sau juridice, și care nu conține elemente de infracțiune. Contravenția se sancționează cu amendă de la 100 la 300 de unități convenționale;
- *Nedeclararea conflictului de interese (articolul 313²)* – fapta prin care funcționarul public nu declară conflictul de interese³⁰. Se sancționează cu amendă de la 100 la 300 de unități convenționale;

³⁰ Declararea conflictului de interese este, într-adevăr, o obligație a funcționarului public, potrivit articolului 9 alineatul (1) din Legea cu privire la conflictul de interese. Însă nu declararea conflictului de interese este cheia și baza respectării regimului juridic al conflictului de interese, ci abținerea funcționarului public ce se află în conflict de interese de la rezolvarea cererii, luarea deciziei sau participarea la luarea unei decizii. Prin abordarea din legislație se creează impresia că este mai important de a declara conflictul de interese, or, pentru încălcarea acestei norme survine răspunderea contravențională și cea disciplinară, și mai puțin important este însăși neadmiterea conflictului de interese, pentru care survine doar răspunderea disciplinară.

- *Excesul de putere privind actele permissive (articolul 313³)* – este tergiversarea nemotivată și/sau depășirea perioadei de timp stabilite de lege pentru eliberarea actului permisiv, precum și eliberarea actului permisiv pe un termen de valabilitate mai mic decât termenul prevăzut de Nomenclatorul actelor permissive sau cererea de a deține și/sau eliberarea unui act permisiv care nu este inclus în Nomenclatorul actelor permissive, stabilirea și/sau aplicarea unei plăți pentru eliberarea actului permisiv într-un quantum mai mare decât plata prevăzută de Nomenclatorul actelor permissive, refuzul nemotivat de eliberare a actului permisiv, invocarea și aplicarea unor cerințe și proceduri de eliberare a actelor permissive care nu corespund legii, precum și retragerea nemotivată a actului permisiv. Faptele menționate în prima parte se sancționează cu amendă de la 50 la 75 de unități convenționale aplicată persoanei fizice (funcționarului public de execuție), cu amendă de la 75 la 100 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcții de răspundere (funcționarului public de conducere), cu sau fără privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la trei luni la un an; cele din a doua parte – cu amendă de la 100 la 150 de unități convenționale aplicată persoanei fizice (funcționarului public de execuție), cu amendă de la 150 la 200 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcții de răspundere (funcționarului public de conducere), cu sau fără privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la trei luni la un an;
- *Tăinuirea unui act de corupție ori a unui act conex acestuia sau neluarea măsurilor de rigoare (articolul 314)* – este tăinuirea unui act de corupție ori a unui act conex acestuia sau neluarea măsurilor de rigoare față de funcționarii din subordine care au săvârșit astfel de acțiuni, iar sancțiunea pentru această contravenție este amenda de la 50 la 150 de unități convenționale;
- *Neasigurarea măsurilor de protecție a funcționarului public (articolul 314¹)* – neasigurarea măsurilor stabilite de lege pentru protecția funcționarului public ce informează cu bună-credință despre comiterea actelor de corupție și a celor conexe corupției, a faptelor de comportament corupțional, despre nerespectarea regulilor privind declararea veniturilor și a proprietății și despre încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese. Se sancționează cu amendă de la 50 la 150 de unități convenționale;
- *Primirea unei recompense nelegitime sau de folos material (articolul 315)* – este primirea (luarea), în exercițiul funcțiunii, a unei recompense nelegitime sau de folos material, dacă fapta nu întrunește elementele constitutive ale infracțiunii. Sancțiunea pentru respectiva contravenție este amenda de la 100 la 500 de unități convenționale cu destituirea din funcție și cu privarea de dreptul de a ocupa funcții în serviciul public pe un termen de la trei luni la un an.

SECȚIUNEA 3. Răspunderea penală

Pentru infracțiunile săvârșite de funcționarul public în timpul sau în legătură cu atribuțiile funcției publice pe care o ocupă, acesta poartă răspundere penală.

Înainte de a trece la subiect, vom menționa că aserțiunile expuse în secțiunea a doua a prezentului capitol, referitoare la neacoperirea, prin redacția articolului 13¹ alineatul (2)

și (3) din Codul de conduită, a tuturor încălcărilor Codului de conduită pentru care survine răspunderea contravențională, sunt valabile și în raport cu răspunderea penală.

Astfel, deși din conținutul alineatelor prenotate rezultă că doar încălcarea prevederilor articolului 11 alineatul (1) și a articolului 12 din Codul de conduită poate conduce la răspunderea penală a funcționarului public, din analiza Codului penal rezultă cu certitudine că și alte derogări de la dispozițiile Codului de conduită pot fi calificate ca fiind infracțiuni.

Codul penal al Republicii Moldova nr. 985-XV din 18 aprilie 2002, în Capitolul XV „Infracțiuni contra bunei desfășurări a activității în sfera publică”, prevede, pentru încălcarea Codului de conduită, următoarele infracțiuni:

- *Corupere pasivă (articolul 324)* – pretinderea, acceptarea sau primirea, personal sau prin mijlocitor, de către o persoană publică sau de către o persoană publică străină, de bunuri, servicii, privilegii sau avantaje sub orice formă, ce nu i se cuvin, pentru sine sau pentru o altă persoană, sau acceptarea ofertei ori promisiunii acestora pentru a îndeplini sau nu ori pentru a întârzia sau a grăbi îndeplinirea unei acțiuni în exercitarea funcției sale sau contrar acesteia. Sancțiunile pentru această infracțiune depind de circumstanțele în care a fost săvârșită, oscilând de la închisoare de la trei la șapte ani cu amendă în mărime de la 1000 la 3000 de unități convenționale și cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la doi la cinci ani, pînă la închisoare de la șapte la 15 ani cu amendă în mărime de la 1000 la 3000 de unități convenționale și cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la trei la cinci ani;
- *Traficul de influență (articolul 326)* – pretinderea, acceptarea sau primirea, personal sau prin mijlocitor, de bani, titluri de valoare, servicii, privilegii, alte bunuri sau avantaje, pentru sine sau pentru o altă persoană, de către o persoană ce are influență sau care susține că are influență asupra unei persoane publice, persoane cu funcție de demnitate publică, persoane publice străine, funcționar internațional, pentru a-l face să îndeplinească sau nu ori să întârzie sau să grăbească îndeplinirea unei acțiuni în exercitarea funcției sale, indiferent dacă asemenea acțiuni au fost sau nu săvârșite. Se pedepsește cu amendă în mărime de la 500 la 1500 de unități convenționale sau cu închisoare de pînă la cinci ani, iar persoana juridică se pedepsește cu amendă în mărime de la 2000 la 4000 de unități convenționale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate. Pedepsele cresc pe măsură ce infracțiunea a fost comisă în circumstanțe mai grave;
- *Abuzul de putere sau abuzul de serviciu (articolul 327)* – folosirea intenționată, de către o persoană publică, a situației de serviciu, în interes material ori în alte interese personale, dacă aceasta a cauzat daune în proporții considerabile intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice. Această faptă se pedepsește cu amendă în mărime de la 150 la 400 de unități convenționale sau cu închisoare de pînă la trei ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de pînă la cinci ani;

- *Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu (articolul 328)* – săvârșirea de către o persoană publică a unor acțiuni care depășesc în mod vădit limitele drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege, dacă aceasta a cauzat daune în proporții considerabile intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice. Se pedepsește cu amendă în mărime de la 150 la 400 de unități convenționale sau cu închisoare de pînă la trei ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de pînă la cinci ani. Pedepsele cresc în continuare pe măsură ce se agravează circumstanțele în care infracțiunea a fost săvârșită;
- *Neglijența în serviciu (articolul 329)* – neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare de către o persoană publică a obligațiilor de serviciu, ca urmare a unei atitudini neglijente sau neconștiințioase față de ele, dacă aceasta a cauzat daune în proporții mari intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice. Este sancționată cu amendă în mărime de pînă la 500 de unități convenționale sau cu închisoare de pînă la doi ani, în ambele cazuri cu (sau fără) privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de pînă la trei ani. Dacă acțiunile enumerate mai sus au provocat decesul unei persoane sau alte urmări grave, sancțiunea penală este amendă în mărime de la 300 la 800 de unități convenționale sau închisoarea de la doi la șase ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de pînă la cinci ani;
- *Încălcarea regimului de confidențialitate a informațiilor din declarațiile cu privire la venituri și proprietate (articolul 330¹)* – divulgarea sau publicarea intenționată a informațiilor din declarațiile cu privire la venituri și proprietate de către persoanele cărora aceste informații le-au devenit cunoscute în procesul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu sau al exercitării controlului. Se pedepsește cu amendă în mărime de la 150 la 300 de unități convenționale, cu (sau fără) privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la unu la cinci ani;
- *Falsul în acte publice (articolul 332)* – înscrierea de către o persoană publică, în documentele oficiale, a unor date vădit false, precum și falsificarea unor astfel de documente, dacă aceste acțiuni au fost săvârșite din interes material sau din alte interese personale. Pentru această infracțiune legea prevede, în calitate de pedeapsă penală, amendă în mărime de pînă la 500 de unități convenționale sau închisoare de pînă la doi ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de pînă la cinci ani. Dacă această faptă a fost săvârșită de o persoană cu funcție de demnitate publică sau în interesul unui grup criminal organizat ori al unei organizații criminale, pedeapsa penală constituie amendă în mărime de la 500 la 1000 de unități convenționale sau închisoare de la unu la șase ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la doi la cinci ani.