



Institutul de
Politici Publice

Consolidarea sistemului de integritate din Republica Moldova

Autori:

Elena Prohnițchi

Mariana Kalughin

Viorel Pîrvan

Chișinău

2017

CUPRINS

Lista de Abrevieri	3
Introducere	4
I. CADRUL LEGAL DE INTEGRITATE.....	6
1. Context general.....	6
2. Analiza detaliată a legislației de integritate	6
2.1. Legea integrității	6
2.2. Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate	10
2.3. Legea privind declararea averii și a intereselor personale	24
II. ANALIZA INSTITUȚIONALĂ A ANI	29
1. ANI: background.....	29
1.1 Retrospectiva activității de control a CNI	29
1.2. Problemele în activitatea de control a CNI	33
2. ANI: situația curentă	37
2.1. Actorii cheie în arhitectura instituțională a ANI.....	37
2.2. Activitatea Consiliului de Integritate: realizări și probleme.....	38
2.3 Problemele generate de tergiversarea reformei ANI	41
III. DEFINIREA PROBLEMELOR ANI ȘI FORMULAREA SOLUȚIILOR	44
3.1 Analiza SWOT a ANI aflat în proces de reformare	44
3.2 Definirea problemelor și necesităților ANI după reorganizare	48
3.3 Formularea soluțiilor/recomandărilor	51
IV. CONCLUZII	53
ANEXA 1. Recomandări de îmbunătățire a cadrului legislativ	55

Lista de Abrevieri

ANI – Autoritatea Națională de Integritate

BNM – Banca Națională a Moldovei

CALM – Congresul Autorităților Locale din Moldova

CI – Consiliul de Integritate

CNA – Centrul Național Anticorupție

CNI – Comisia Națională de Integritate

CSM – Consiliul Superior al Magistraturii

CSP – Consiliul Superior al Procurorilor

DIP – Departamentul Instituției Penitenciare

GRECO - Grupul statelor împotriva corupției al Consiliului Europei

Legea nr. 132/2016 – Legea nr. 132 din 17.06.2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate

Legea nr. 133/2016 – Legea nr. 133 din 17.06.2017 privind declararea averii și a intereselor personale

Legea nr. 134/2016 – Legea nr. 134 din 17.06.2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative

Legea nr.82/2017 - Legea integrității nr.82 din 25.05.17

MA – Ministerul Apărării

MAI – Ministerul Afacerilor Interne

ONG -organizații neguvernamentale

PDM – Partidul Democrat din Moldova

PSRM – Partidul Socialiștilor din Republica Moldova

SIS – Serviciul de Informații și Securitate

Introducere

Subiectul combaterii corupției s-a regăsit constant în discursurile guvernanților. Odată ce Moldova a pășit pe calea apropierei de Uniunea Europeană în 2005, lupta contra corupției a devenit una dintre prioritățile cheie ale programelor de guvernare și ale planurilor de acțiuni UE-RM. În aceeași perioadă, au fost întreprinse acțiuni importante privind prevenirea și combaterea corupției și a îmbogățirii nejustificate în sectorul public, însă fără careva rezultate reale. Totuși, după cum a demonstrat istoria recentă, constituirea și ulterior reformarea sistemului de integritate în Republica Moldova a fost mai puțin un proces natural, provenit din interiorul guvernării, ci mai degrabă rezultatul presiunii externe a mai multor actori internaționali, printre care Consiliul Europei, inclusiv GRECO, și Uniunea Europeană. Acest fapt este valabil atât în cazul constituirii Comisiei Naționale de Integritate (CNI), cât și în cel de adoptare a așa numitului pachet de legi cu privire la integritate, care punea bazele reformării CNI și al întregului sistem de integritate.

În primul caz, instituția a fost creată sub presiunea recomandărilor GRECO formulate în adresa Moldovei în urma celui de-al doilea ciclu de evaluare din 2006¹, dar și a condițiilor impuse de UE pentru liberalizarea regimului de vize cu RM, ca urmare a inaplicabilității legii cu privire la conflictele de interese în vigoare din 2008. Potrivit acesteia, controlul veridicității informațiilor din declarațiile de interese personale urma să fie efectuat de către Comisia Principală de Etică, iar la cererea acesteia – de alte organe competente². Deși prevăzută prin lege, crearea comisiei a trenat, făcând imposibilă aplicarea mecanismului de control al intereselor personale. Planul de Acțiuni RM-UE privind liberalizarea regimului de vize semnat în ianuarie 2011 a impulsivat acest proces. Astfel că până la sfârșitul anului 2011 prin legea nr. 180 din 19.12.2011 a fost aprobat Regulamentul CNI, iar legislația privind controlul intereselor și a proprietăților/veniturilor a fost ajustată corespunzător.

În procesul de adoptare a noului cadru legislativ, au fost admise mai multe lacune și prevederi ambigue, care au, subminat însuși scopul acestei schimbări. CNI a fost lipsit de mecanisme eficiente de verificare a averilor agenților publici și de sancționare pentru nedeclararea conflictului de interese și a averilor. În particular, Comisia nu putea exercita de una singură controlul informațiilor incluse în declarații, având un acces limitat la bazele de date ale altor instituții, și era nevoită să apeleze și la alte organe competente. Insuficiența de personal la fel a redus din performanța CNI în verificarea averilor, intereselor și a cazurilor de incompatibilitate. În plus, desemnarea membrilor CNI de către partidele politice aflate la guvernare a creat o vulnerabilitate suplimentară a instituției în fața influenței politice, independența acesteia fiind frecvent contestată de opinia publică. În situația creată, pentru depășirea acestor probleme și fortificarea sistemului de control al averilor și intereselor, era necesară revizuirea cadrului legislativ și reformarea CNI.

În cel de-al doilea caz, adoptarea cadrului legislativ pentru reformarea sistemului național de integritate a fost posibilă doar după condiționarea de către UE a relansării suportului bugetar acordat RM (sistat în 2015) cu implementarea unor reforme structurale în mai multe domenii problematice. Printre acestea se număra și consolidarea rolului de supraveghere și independența instituțiilor anti-corupție, inclusiv CNI. În anul 2015, reforma CNI ajunsese în impas ca urmare a unei rezistențe politice din partea reprezentanților PDM din cadrul Guvernului Gaburici, care au refuzat adoptarea pachetului de legi cu privire la

¹ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2006\)1_Moldova_MD.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2006)1_Moldova_MD.pdf), GRECO, Raport de evaluare a RM, ciclul al II-lea de evaluare.

² Art. 17 alin. (1) al legii nr. 16/2008 cu privire la conflictul de interese (abrogată pe 01.08.2016).

integritate în versiunea propusă. În acea perioadă, în spațiul politic se vehicula intens ideea de desființare a CNI și transferarea atribuțiilor de control a declarațiilor de avere și interese în competența Centrului Național Anticorupție (CNA). Totuși, votarea pachetului de legi cu privire la integritate a avut loc în luna iunie 2016, ca parte a procesului de implementare a Foii de parcurs privind agenda de reforme prioritate. Documentul avea drept scop recucerirea încrederii cetățenilor și a partenerilor de dezvoltare prin relansarea unor reforme structurale întârziate. Noul cadrul legislativ elimina mai multe prevederi lacunare și problematice anterioare și deși păstra Autoritatea Națională de Integritate (ANI) ca instituție separată, venea cu o structură instituțională diferită de cea anterioară. În linii generale, legile creau pre-condiții pentru un proces mai eficient de declarare și control al averilor și intereselor personale în serviciul public, fiind extinsă lista subiecților și obiectul declarării. Cu toate acestea, deschiderea redusă a parlamentarilor față de amendamentele propuse de către CNI și societatea civilă în timpul dezbaterilor parlamentare, precum și modificările de ordin limitativ aduse de către legiuitor proiectelor de legi, a avut drept rezultat introducerea mai multor prevederi confuze și interpretabile.

Odată cu raportarea către UE a succesului în adoptarea noului cadru legal privind declararea averilor și intereselor, interesul politic față de punerea acestuia în practică a scăzut puternic. Întârzierea cu circa 4 luni a creării Consiliului de integritate, organ care este preponderent format din reprezentanții autorităților publice și care urmează să selecteze noua conducere a ANI, poate fi explicată doar prin lipsa unei voințe politice reale pentru implementarea cu succes a reformei. În consecință, la mai bine un an de la intrarea în vigoare a pachetului de legi cu privire la integritate și demararea reformei ANI, instituția rămâne a fi parțial nefuncțională, incapabilă să-și realizeze misiune de control a declarațiilor de avere și interese.

Studiul de față vine să ofere o analiză de ansamblu a situației în care se află în prezent Autoritatea Națională de Integritate, autorii urmărind realizarea următoarelor obiective:

- analiza detaliată a cadrului legal de integritate, cu identificarea prevederilor neclare, interpretabile și conflictuale, a deficiențelor normative și vulnerabilitățile de ordin legal, și formularea recomandărilor pentru îmbunătățirea acestora;
- analiza/evaluarea activității CNI și a situației curente a ANI;
- analiza avantajelor/dezavantajelor ANI, și identificarea problemelor, riscurilor și constrângerilor cu care se confruntă instituția în prezent și prezentarea unor soluții pentru eliminarea/reducerea acestora;

Pornind de la aceste obiective, studiul este structurat pe trei capitole de bază, cu formularea în final a anumitor concluzii și recomandări.

I. CADRUL LEGAL DE INTEGRITATE

1. Context general

Cadrul legal autohton a parcurs o cale lungă și anevoioasă în a crea un sistem național de integritate, transparență și responsabilitate a administrației publice. În lipsa unui impact vizibil al prevederilor legale, la finele anului 2011 a fost creată o instituție specială în domeniu – Comisia Națională de Integritate - fiind un prim pas, dar nu suficient. În 2016 este adoptată *legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr.132 din 17.06.16*³, instituție care înlocuiește CNI. De activitatea eficientă a ANI depinde succesul reformei sistemului de integritate.

Din "pachetul de integritate" mai face parte și *legea privind declararea averii și a intereselor personale nr.133 din 17.06.16*⁴, care a înlocuit legea privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere; precum și *legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr.134 din 17.06.16*⁵, care aduce mai multe îmbunătățiri cadrului legal autohton ce se referă la integritate. Reforma sistemului de integritate a continuat cu adoptarea în 2017 a *legii integrității nr.82 din 25.05.17*⁶, care vine să înlocuiască legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției.

2. Analiza detaliată a legislației de integritate

2.1. Legea integrității

Legea integrității reprezintă o lege-cadru, care compilează mai multe norme de etică și conduită profesională, ce se regăsesc în mai multe acte legislative. Această lege are ca scop cultivarea integrității în sectorul public și a climatului de toleranță zero la corupție în cadrul entităților publice din Republica Moldova.

Climatul de integritate instituțională se cultivă prin realizarea unui șir de măsuri, printre care:

A. Respectarea regimului juridic al incompatibilităților - presupune respectarea interdicției necondiționate, instituite de lege, pentru agentul public de a deține o anumită poziție publică (funcții, calități sau activități) concomitent cu o alta, publică sau privată, cu excepția celor stabilite de Constituție sau legi organice.

În acest sens, agentul public este obligat:

a) să-și soluționeze stările de incompatibilitate în termen de o lună din momentul începerii mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ori, în cazul în care încetarea situației de incompatibilitate în termenul dat nu depinde de voința sa, să prezinte probe privind întreprinderea cu bună-credință a acțiunilor de eliminare a acestei situații;

b) să întreprindă acțiuni, în termen de două luni, în vederea încetării raporturilor ierarhice nemijlocite cu rudele directe (părinte, frate, soră, fiu, fiică) sau cu rudele prin afinitate (soț/soție, părinte, frate ori soră a soțului/soției), cu concubinul/concubina în cadrul aceleiași entități publice;

³ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366044>.

⁴ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366046>.

⁵ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366048>.

⁶ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=370852>.

În caz contrar, conducătorul entității publice va sesiza ANI, va porni o procedură disciplinară împotriva agentului public și, la demersul ANI, va înceta mandatul, raporturile de muncă sau de serviciu ale acestuia.

B. Respectarea regimului juridic al declarării averii și a intereselor personale - are ca scop prevenirea îmbogățirii nejustificate și ilicite a agenților publici și a evitării conflictelor de interese în activitatea lor, precum și responsabilizarea pentru asemenea fapte. Agenții publici sunt obligați să depună declarația de avere și interese personale, în termenul și în modul prevăzute de legislația specială, a) în momentul angajării, numirii sau validării mandatului; b) anual; c) la încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu.

C. Respectarea regimului juridic al conflictelor de interese - presupune obligația agenților publici, în principal, de a se abține de la a realiza un act sau a participa la luarea unei decizii care este sau poate fi influențată de interesul personal al acestora. În acest sens, agentul public este obligat: a) să declare în scris, în termen de 3 zile, conducătorului entității publice despre conflictul de interese real apărut în cadrul activității sale profesionale; b) să evite consumarea conflictului de interese prin abținere de la exercitarea atribuțiilor sale în măsura în care acestea sunt amenințate de conflictul de interese, până la soluționarea acestuia. Conducătorul entității publice este obligat să soluționeze conflictul de interese, iar în caz de imposibilitate de soluționare, să se adreseze ANI.

D. Respectarea regimului juridic al restricțiilor și limitărilor în legătură cu încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu și cu migrarea agenților publici în sectorul privat - înseamnă evitarea de către foștii agenți publici de a obține beneficii datorită funcției deținute anterior și informațiilor de serviciu obținute în exercitarea funcției respective. În acest sens, foștii agenți publici vor evita timp de 1 an: angajarea în organizații comerciale și necomerciale cu care a avut atribuții directe de supraveghere și/sau control pe parcursul ultimului an de activitate; încheierea contractelor comerciale cu entitatea publică în care a activat pe parcursul ultimului an; exercitarea atribuțiilor de reprezentare a intereselor persoanelor fizice și juridice în fața entității publice în care a activat pe parcursul ultimului an.

Potrivit legii, agentul public este obligat să comunice în scris, în termen de 3 zile lucrătoare, conducătorului entității publice în care activează sau, după caz, ANI despre toate ofertele de muncă pe care intenționează să le accepte dacă aceste locuri de muncă pot genera un conflict de interese.

ANI este responsabilă de aplicarea măsurilor de control al integrității în sectorul public:

- a. controlul declarațiilor de avere și interese personale;
- b. controlul respectării regimului juridic al conflictelor de interese;
- c. controlul respectării regimului juridic al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

Controlul se efectuează de către ANI în conformitate cu prevederile legislației ce reglementează statutul Autorității și ale legislației privind declararea și controlul averii și intereselor personale.

Lipsa integrității conduce la săvârșirea actelor de corupție și a celor conexe acestora și atrage răspunderea, după caz, disciplinară, civilă, contravențională sau penală. Responsabilitatea pentru constatarea și examinarea manifestărilor de corupție revine mai multor organe publice, inclusiv ANI, în conformitate cu prevederile Codului de procedură penală și ale Codului contravențional.

În pofida termenului mic de aplicare a legii integrității în practică, considerăm oportun de a îmbunătăți un șir de prevederi din lege, în baza următoarelor **remarci și recomandări**.

Articolul 9 alin.(3)	(3) Având în vedere riscurile inerente mediului politic, Parlamentul sau, după caz, Guvernul adoptă norme ce reglementează comportamentul etic al persoanelor care dețin o funcție electivă sau o funcție exclusiv politică, de asemenea instituie structuri responsabile de verificarea respectării acestor norme de etică și de sancționarea încălcării lor.
-----------------------------	--

- Nu se indică expres, dar se lasă la discreția Parlamentului, fie Guvernului să adopte normele indicate în art.9 alin.(3) din proiect. Acest fapt poate crea confuzii și conflicte de competențe. Suntem în prezența unor atribuții paralele, adică atribuții ale autorității publice care sunt stabilite pe lângă alte atribuții similare sau identice cu atribuțiile altor autorități publice. Atribuțiile paralele creează riscul de apariție a conflictului de competență între autoritățile investite cu atribuții paralele sau a declinării competențelor de către ambele autorități responsabile. În consecință, recomandăm revizuirea normei pentru a-i reda claritate și a nu admite interpretări.

Articolul 11 alin.(2) lit.c)	(2) Pentru asigurarea angajării și promovării agenților publici în bază de concurs conform criteriilor de selectare enunțate la alin. (1), conducătorul entității publice are următoarele obligații: c) asigură afișarea în incinta entității și publicarea pe pagina web a ei sau, după caz, în sursele mass-media a informației cu privire la condițiile de desfășurare a concursului;
-------------------------------------	--

- Considerăm oportun ca conducătorul entității publice să comunice public pe pagina web și numărul și numele candidaților ce au participat la concursurile de selecție pentru posturile vacante, precum și să facă public pe pagina web procesele - verbale ale comisiei de selectare a candidaților pentru funcția vacantă, incluzând evaluarea comisiei și clasamentul solicitanților. Aceste obligații vor spori transparența în procesul de selecție și angajare, iar în consecință va duce la angajarea și promovarea agenților publici în bază de merit și integritate profesională.

Articolul 21. Asigurarea accesului la informații de interes public	(2) Conducătorul entității publice are următoarele obligații: a) să asigure un spațiu amenajat pentru documentare, accesibil solicitanților;
---	---

- Legiuitorul indică în acest articol un șir de obligații și garanții pentru asigurarea accesului la informații de interes public, fapt salutar și necesar. Însă, textul legislativ abordează doar aspectul furnizării și accesului la informații nemijlocit la sediul entității publice. Legislația privind accesul la informație și alte acte legislative prevăd mai multe posibilități de furnizare și acces la informația cu caracter public. Unul din cele mai eficiente instrumente de diseminare a informațiilor publice este pagina web. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet nr.188 din 03.04.2012⁷ are ca scop sporirea nivelului de

⁷ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=342699>

transparență a activității autorităților publice și a accesului la informația de interes public prin intermediul paginii oficiale în rețeaua Internet, precum și stabilirea cerințelor minime obligatorii privind paginile web oficiale ale autorităților administrației publice. În conformitate cu HG nr.188/2012, pe pagina-web oficială a autorității administrației publice va fi publicată un șir de informații publice utile și necesare cetățenilor (ex: datele cu privire la conducerea autorității publice; actele normative aprobate de autoritatea publică; datele privind transparența în procesul decizional; datele privind încadrarea cetățenilor în serviciul public; date privind achizițiile publice, care vor cuprinde planul anual de achiziții, anunțuri de intenție, rezultate și alte informații de interes public relevante domeniului, etc.). Publicarea acestor informații pe web va asigura evitarea unor situații existente sau posibile de incompatibilități, conflicte de interese, alte situații, iar orice cetățean va putea monitoriza și în caz de necesitate va sesiza conducerea entității publice, fie ANI.

<p>Articolul 24, alin.2, lit. c și d</p>	<p>(3) Fostul agent public prevăzut la alin. (1) este obligat să întreprindă următoarele măsuri în vederea asigurării respectării regimului juridic al restricțiilor și limitărilor post-angajare:</p> <p>c) să evite, timp de un an, încheierea contractelor comerciale cu entitatea publică în care a activat pe parcursul ultimului an înainte de încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu;</p> <p>d) să evite, timp de un an, exercitarea atribuțiilor de reprezentare a intereselor persoanelor fizice și juridice în fața entității publice în care a activat pe parcursul ultimului an înainte de încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu.</p>
---	--

- Articolul 24 din lege stabilește obligațiunile unui fost agent public în vederea asigurării respectării regimului juridic al restricțiilor și limitărilor post-angajare. În timp ce 2 din aceste obligațiuni sunt reproduse cu sens identic din art.18 al legii nr.133/2016, alte 2 obligațiuni diferă după conținut și sens cu prevederile legii nominalizate. De remarcat că atât art.19 alin.(1) din legea nr.133/2016, cât și art. 24, alin.(4) lit.b) din legea integrității nr.82/2017 prevăd evitarea, timp de un an, a încheierii contractelor comerciale cu organizația comercială în care *fostul agent public sau persoanele apropiate acestuia dețin cote în capitalul social ori lucrează în structuri de conducere sau de revizie*. În continuare, în conformitate cu prevederile art.20 din legea nr.133/2016, subiecții declarării care și-au încetat raporturile de muncă sau de serviciu nu pot reprezenta, timp de un an, interesele persoanelor fizice sau juridice în organizația publică în care au activat, *nici nu pot reprezenta persoane fizice sau juridice în probleme ce țin de atribuțiile de serviciu îndeplinite anterior*. Din esența legii integrității, aceasta are valoare adăugată de clarificare a obligațiilor concrete ce revin fiecărui actor din cadrul instituțiilor publice (conducător sau agent public) pentru cultivarea integrității în instituție. Prevederile legii doar sistematizează normele existente din domeniu, asigurând standarde minime de integritate uniforme pentru tot sectorul public. Contrar esenței sale, în art.24 din legea integrității avem norme incomplete și diferite ca sens și conținut de normele existente în legea specială - legea nr.133/2016. În contextul dat, se impune ajustarea exactă a obligațiunile unui fost agent public cu normele legii speciale, întru evitarea diferitor interpretări la aplicarea în practică a cadrului legal de integritate. Suplimentar, obiectiile și recomandările

formulate la art.18 alin.(3) din legea nr.133/2016 se referă și la art.24 din legea nr.82/2017.

Articolul 31 alin.(2)	(2) La solicitarea conducătorilor entităților publice, Autoritatea Națională de Integritate eliberează, în termen de 15 zile lucrătoare de la data înregistrării solicitării, informația privind stările de incompatibilitate nesoluționate și conflictele de interese în privința cărora există o decizie de sancționare în vigoare.
------------------------------	---

- O astfel de normă nu se regăsește în legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate. În art.7 alin.(2) lit.i) din legea nr.132/2016 este indicat doar că ANI ține Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau o funcție de demnitate publică. După cum deja am menționat, prevederile legii integrității doar sistematizează normele existente din domeniu. În speță, era oportun ca prevederile art.31 alin.(2) să fie inserate în legea nr.132/2016. Plus la aceasta, trebuie să notăm că prevederile art.31 alin.(2) sunt contrare sau cel puțin confuze în raport cu prevederile art.39 alin.(2) din legea nr.132/2016. Ori, în cazul existenței unei decizii de sancționare în vigoare în privința conflictelor de interese, ANI *sesizează imediat* conducerea organizației publice sau a autorității responsabile de numirea în funcție a subiectului declarării în vederea declanșării procedurii disciplinare sau, după caz, în vederea încetării mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale persoanei care a emis/adoptat actul administrativ sau a încheiat, direct ori prin persoane terțe, actul juridic, sau a luat ori a participat la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese.

2.2. Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate

Potrivit legii nr.132/2016, Autoritatea Națională de Integritate este o autoritate publică independentă față de alte organizații publice, față de alte persoane juridice de drept public sau privat și față de persoanele fizice, ce funcționează la nivel național ca structură unică. Misiunea de bază a ANI este de a asigura integritatea în exercitarea funcției publice sau funcției de demnitate publică și prevenirea corupției prin realizarea controlului averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor.

În vederea realizării misiunii sale, ANI exercită următoarele atribuții:

- colectează, depozitează și publică toate declarațiile de avere și de interese personale pe pagina sa web oficială și asigură accesibilitatea lor permanentă, cu excepția informațiilor și categoriilor de declarații specificate la art. 9 alin. (2) și (3) din Legea privind declararea averii și a intereselor personale⁸;
- efectuează controlul privind depunerea în termen a declarațiilor de avere și interese personale;

⁸ Este vorba despre datele cu caracter personal, dar și informații cu privire la numerarul în monedă națională sau valută străină care nu face obiectul depunerilor financiare, numerele conturilor bancare, bunurile sub formă de metale sau pietre prețioase, obiectele de artă și de cult, obiectele ce fac parte din patrimoniul cultural național sau universal, colecțiile de artă, de numismatică, de filatelie, de arme și semnătura subiectului declarării. La fel, declarațiile ofițerilor de informații și securitate și ale ofițerilor de investigații din cadrul subdiviziunilor cu misiuni speciale ale MAI, MA, Autorității Naționale Anticorupție, SIS, Serviciului de Protecție și Pază de Stat, DIP și Serviciului Vamal nu sunt publice, dar se transmit ANI pentru control.

- efectuează controlul averii deținute de subiecții declarării, constată dacă există o diferență substanțială între veniturile realizate pe parcursul exercitării mandatului sau a funcției publice ori de demnitate publică și averea dobândită în aceeași perioadă și nejustificată și adresează instanței de judecată cereri în vederea dispunerii confiscării averii nejustificate;
- constată existența unor erori sau lipsa unor date în declarațiile de avere și interese personale și sesizează organul de urmărire penală și/sau organul fiscal în vederea determinării existenței elementelor unei infracțiuni și/sau verificării respectării regimului fiscal;
- constată contravențiile referitoare la încălcarea regimului juridic al averii și intereselor personale, date în competența sa, conform Codului contravențional al Republicii Moldova;
- ține Registrul electronic al subiecților declarării averii și intereselor personale.
- constată încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor;
- solicită conducerii organizației publice sau a autorității responsabile de numirea în funcție a subiectului declarării tragerea la răspundere disciplinară a persoanei care a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților sau al restricțiilor ori, după caz, dispunerea încetării mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale acestuia;
- solicită conducerii organizației publice sau a autorității responsabile de numirea în funcție a subiectului declarării suspendarea din funcție a subiectului declarării pe perioada examinării în instanță a actului de constatare, în cazul în care dispozitivul actului de constatare prevede încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu pentru încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților sau al restricțiilor;
- soluționează conflictele de interese date în competența sa;
- supraveghează modul de soluționare a conflictelor de interese de către conducătorii organizațiilor publice;
- adresează instanței de judecată cereri privind constatarea nulității absolute a actului administrativ emis/adoptat sau a actului juridic încheiat direct ori prin intermediul unei persoane terțe, sau a deciziei luate cu încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, stabilită printr-un act de constatare definitiv;
- adresează o cerere instanței de judecată de îndată ce a fost constatat conflictul de interese în vederea aplicării, ca măsură de asigurare, a suspendării, pe durata procesului, a actului administrativ emis/adoptat sau a actului juridic încheiat direct ori prin intermediul unei persoane terțe, sau a deciziei luate;
- constată și examinează cauzele contravenționale privind încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor, date în competența sa, și, după caz, aplică sancțiuni conform Codului contravențional al Republicii Moldova;
- ține Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau o funcție de demnitate publică.

ANI este condusă de un președinte, asistat de un vicepreședinte, care sunt numiți în funcții de Președintele Republicii Moldova la propunerea Consiliului de Integritate. Durata mandatului președintelui și a vicepreședintelui ANI este de 5 ani, fără posibilitatea numirii pentru un alt mandat. Condițiile și procedura de desfășurare a concursului pentru suplinirea

funcțiilor de președinte și vicepreședinte al Autorității se stabilesc printr-un regulament aprobat de Consiliul de Integritate, care se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

În lege sunt reglementate procedurile de numire în funcție a președintelui și vicepreședintelui ANI de către Președintele Republicii Moldova, atribuțiile președintelui și vicepreședintelui ANI, modul și condițiile de încetare și suspendare a mandatelor acestora. Legea stabilește componența și modul de formare a Consiliului de Integritate (CI). De asemenea, sunt prevăzute cerințele pe care trebuie să le întrunească membrii Consiliului, atribuțiile Consiliului, modul și condițiile în care se revocă mandatul unui membru, modul în care se convoacă și se desfășoară ședințele CI.

Legea conține norme referitoare la aparatul ANI, care este compus din inspectori de integritate, funcționari publici și personal contractual. Funcția de inspector de integritate este una publică cu statut special. Inspectorul de integritate este angajat prin concurs și este responsabil de efectuarea controlului averii și al intereselor personale, privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor. Legea detaliază condițiile și modalitatea de numire în funcția de inspector de integritate, activitățile desfășurate de aceștia, drepturile și obligațiile lor, răspunderea inspectorilor de integritate și temeiurile încetării din funcție. Pe lângă misiunea, funcțiile, atribuțiile și organizarea ANI, legea conține un capitol distinct în care este reglementată procedura de control al averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor.

Reformarea instituției naționale de integritate, după 4 ani de activitate, ar trebui să impulsioneze procesul de cultivare a integrității în sectorul public și de prevenire a apariției manifestărilor de corupție. Cadrul legal nou a adus mai multe îmbunătățiri acestui proces, însă, pentru sporirea eficienței ANI, *reiterăm* recomandările formulate de experți în studiile relevante⁹ și *suplimentar înaintăm* un șir de **remarci și sugestii noi**, după cum urmează.

Articolul 5	Autoritatea asigură integritatea în exercitarea funcției publice sau funcției de demnitate publică și prevenirea corupției prin realizarea controlului averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor.
--------------------	--

- Această normă trebuie corelată cu prevederile art.3 alin.(1) din legea nr.133/2016, conform cărora există subiecți ai declarării care nu dețin funcții publice și nici funcții de demnitate publică. Totodată, pentru a asigura corectitudinea normelor, după sintagma „exercitarea”, de completat cu sintagma „mandatului,”. Reținem obiecția, corespunzător, pentru tot textul legii, dar și pentru textul legii nr.133/2016.

Articolul 7 alin.(1) lit.c)	c) efectuează controlul averii deținute de subiecții declarării, constată dacă există o diferență substanțială între veniturile realizate pe parcursul exercitării mandatului sau a funcției publice ori de demnitate publică și averea dobândită în aceeași perioadă și nejustificată și adresează instanței de judecată cereri în vederea dispunerii confiscării averii
------------------------------------	---

⁹ Raport de evaluare a nivelului implementării instrumentarului anticorupție în sistemul judecătoresc, CAPC, 2017 http://capc.md/files/RAPORT%20DE%20EVALUARE_FINAL_2.05.2017_versiune%20finala.pdf

	nejustificate;
--	----------------

- Potrivit acestei norme ANI are atribuția de efectuare doar a *controlului averii* deținute de subiecții declarării. Însă, reieșind din prevederile art.10 alin.(1) ale legii nr.133/2016, ANI efectuează și *controlul intereselor personale* ale subiecților declarării. Prin interese personale, potrivit art.2 din legea nominalizată, înțelegem orice interes material sau nematerial al subiectului declarării ce rezultă din activitățile sale în calitate de persoană privată, din relațiile sale cu persoane apropiate sau cu persoane juridice, indiferent de tipul de proprietate, din relațiile sau afiliațiile sale cu organizații necomerciale, inclusiv cu partidele politice și cu organizațiile internaționale, precum și orice interes care rezultă din preferințele sau angajamentele persoanei. Este evident că ANI trebuie să fie abilitată cu controlul intereselor personale, fiind necesară o rectificare în acest sens în textul legii nr.132/2016.

Articolul 7 alin.(3) lit.a)	a) prezintă în plenul Parlamentului anual, până în data de 31 martie, raportul său de activitate pentru anul precedent;
------------------------------------	---

- Prezentarea de către autoritățile publice a rapoartelor de activitate în fața Parlamentului reprezintă un instrument al controlului parlamentar, prin care se supraveghează modul în care autoritățile publice aplică legile și performanța funcționarilor în gestionarea responsabilităților profesionale. O astfel de supraveghere era justificată anterior, întrucât membrii CNI erau numiți de către Parlament. În prezent, președintele și vicepreședintele ANI sunt numiți de către Președintele Republicii Moldova. Parlamentul dispune acum doar de competența de numire a unui membru în cadrul Consiliului de Integritate. De altfel, oricine interesat despre activitatea ANI îi este asigurat accesul, în condiții generale, la rapoartele anuale ale ANI. La fel, autoritățile publice care își desemnează reprezentanții în Consiliul de Integritate (Parlamentul, Guvernul, CSM, CSP) se pot informa despre activitatea ANI prin intermediul reprezentanților săi. Astfel, în contextul noilor reglementări în statutul ANI, considerăm inoportune prevederile cuprinse în art.7 alin.(3) lit.a). În aceeași ordine de idei, se impune și revizuirea textelor normelor cuprinse în art.7 alin.(4) și art.14 alin.(1) lit.m).

Articolul 7 alin.(4)	(4) Raportul anual de activitate al Autorității, întocmit conform alin. (3) lit. a), se publică pe pagina web oficială a Autorității.
-----------------------------	---

- Este necesar de stabilit un termen exact de publicare a raportului anual de activitate al ANI. Lipsa unui termen lasă la discreția ANI timpul de publicare pe web a raportului anual de activitate. Reiterăm importanța raportului de activitate ca sursă principală de informare privind activitatea și rezultatele anuale ale ANI.

Articolul 10 alin.(1) lit.i)	(1) Poate candida la funcțiile de președinte și vicepreședinte al Autorității persoana care îndeplinește cumulativ următoarele condiții: i) nu a fost colaborator operativ sau agent sub acoperire al serviciilor de informații, inclusiv informator al acestor servicii până în anul 1991.
Articolul 12 alin.(3) lit.k)	(3) Poate fi numită în funcția de membru al Consiliului persoana care îndeplinește cumulativ următoarele condiții:

	k) nu a fost colaborator operativ sau agent sub acoperire al serviciilor de informații, inclusiv informator al acestor servicii până în anul 1991.
--	--

- Este o normă neclară, confuză și imposibil de aplicat în practică. În primul rând, este interpretabilă însăși esența textului normei și la ce ea se referă. E posibil de înțeles textul ei ca un tot întreg, adică toți "subiecții" descriși au activat până în anul 1991, fie, acesta poate fi divizat în cei ce au realizat anumite activități ce țin de serviciile de informații în prezent (după 1991) și cei de până în anul 1991. În rândul doi, legislația nu cunoaște termenul de "agent sub acoperire", ci de "investigator sub acoperire" (art.136 – art.137 Cod de procedură penală¹⁰ și art.30 din legea privind activitatea specială de investigații nr.59/2012¹¹). În rândul trei, va fi imposibil de stabilit identitatea investigatorilor de acoperire, or, potrivit art.9 alin.(3) din legea nr.59/2012, identitatea ofițerilor de investigații din cadrul subdiviziunilor specializate, care efectuează măsuri speciale de investigații și activează în calitate de investigatori sub acoperire, *constituie secret de stat și poate fi dezvăluită numai cu acordul scris al acestor ofițeri și în conformitate cu Legea cu privire la secretul de stat*. Ca remarcă generală notăm că astfel de norme nu se regăsesc în nici un act normativ în vigoare. În contextul celor menționate, recomandăm excluderea acestei norme din lege.

Articolul 12 alin.(1)	(1) Consiliul de Integritate (denumit în cuprinsul prezentei secțiuni Consiliu) este constituit din 7 membri, dintre care: a) un reprezentant desemnat de Parlament; b) un reprezentant desemnat de Guvern; c) un reprezentant desemnat de Consiliul Superior al Magistraturii; d) un reprezentant desemnat de Consiliul Superior al Procurorilor; e) un reprezentant desemnat de Congresul Autorităților Locale din Moldova; f) doi reprezentanți ai societății civile.
------------------------------	--

- Componența Consiliului de Integritate necesită a fi proporțională și echilibrată cu interesele societății civile, luând în considerație rolul și implicarea acesteia în edificarea unui sistem eficient de integritate în Republica Moldova. Un mecanism eficient de declarare și control al averii/intereselor personale, precum și controlul respectării regimului juridic al conflictelor de interese, incompatibilităților și restricțiilor în serviciul juridic, ține de interesul public general, nu doar de interesele celor trei puteri (legislativă, executivă, judiciară). În contextul dat, recomandăm completarea suplimentară a componenței CI cu încă doi membri – reprezentanți ai societății civile.

Articolul 12 alin.(2)	(2) Reprezentanții societății civile sunt selectați de către Ministerul Justiției prin concurs, în baza unui regulament aprobat de Guvern.
------------------------------	--

- Deși se propun 2 reprezentanți ai societății civile (noi propunem să fie 4) în cadrul CI, vedem că în final aceștia sunt aleși tot de către Guvern, prin intermediul Ministerului Justiției. Acest fapt poate afecta independența acestor reprezentanți desemnați în CI, fie poate duce la selectarea unor reprezentanți ai societății civile "aproșiți" puterii.

¹⁰ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=350171>

¹¹ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=343452>

Considerăm că societatea civilă trebuie singură să-și selecteze și desemneze reprezentanții în CI. Spre exemplu poate fi utilizată platforma "Alianței Anticorupție" sau pot fi identificate și alte modalități. Totodată, condițiile, criteriile și procedurile de selectare ar putea fi inserate în respectivul regulament elaborat de Guvern.

Articolul 12 alin.(6)	(6) Membrii Consiliului au obligația ca, în exercitarea atribuțiilor ce le revin, să se abțină de la exprimarea publică a convingerilor lor politice privind activitatea Consiliului sau a Autorității și să nu favorizeze vreun partid politic.
------------------------------	--

- Sunt niște norme neclare și confuze. Eventual, era oportun de indicat în art.12 alin.(5) lit.g) doar ca caz de revocare a mandatului membrului Consiliului de Integritate. Orice autoritate publică este distanțată în activitatea sa de politic, iar membrii unei autorități publice nu pot favoriza pe cineva, inclusiv un partid politic, întrucât își desfășoară activitatea doar în conformitate cu normele legale și principiile universale, precum cel al legalității, egalității, imparțialității și independenței. Chiar în art.2 alin.(1) din legea nr.132/2016 este stabilit expres că ANI este o autoritate publică *independentă față de alte organizații publice, față de alte persoane juridice de drept public sau privat și față de persoanele fizice.*

Articolul 12 alin.(7) lit.i, l)	(7) Consiliul are următoarele atribuții: i) efectuează controlul privind depunerea în termen a declarațiilor de avere și interese personale de către președintele și vicepreședintele Autorității, precum și de către inspectorii de integritate; l) examinează și soluționează conflictele de interese ale președintelui și vicepreședintelui Autorității și ale inspectorilor de integritate, precum și sesizările ce țin de încălcarea de către aceștia a regimului juridic al incompatibilităților;
--	---

- Prevederile ce se referă la inspectorii de integritate concurează cu mai multe norme din legea nr.132/2016, nr.133/2016 și Codul contravențional nr.218/2008¹². Astfel, în timp ce art.12 alin.(7) lit.l) stabilește pentru Consiliul de Integritate competența de a examina și soluționa conflictele de interese ale inspectorilor de integritate, art.20 alin.(2) lit.b) stabilește pentru conducătorul ierarhic superior competențe de a acționa în cazul unui conflict de interese în care se află inspectorul de integritate, care are obligația de a-i raporta o astfel de situație (să comunice imediat, în scris, conducătorului ierarhic superior orice situație de conflict de interese în care se află). În același sens, normele concurează cu prevederile art.10 alin.(3) din Legea nr.133/2016, care prevăd că controlul averii și al intereselor personale ale inspectorilor de integritate este efectuat conform procedurii generale aplicabile unui astfel de control. La fel, normele concurează cu prevederile art.12 alin.(7) lit.m) din legea nr.132/2016, dar și cu prevederile art.423⁹ alin.(1) din Codul contravențional al RM, potrivit cărora Consiliul de Integritate poate constata contravenții doar în privința președintelui și vicepreședintelui ANI, nu și în privința inspectorilor de integritate. Se impun revizuri și ajustări ale tuturor acestor norme pentru a stabili cu claritate cine este responsabil de examinarea și

¹² <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=369412>

soluționarea conflictelor de interese ale inspectorilor de integritate, încălcarea de către aceștia a regimului juridic al incompatibilităților, fie de controlul privind depunerea în termen a declarațiilor de avere și interese personale.

Articolul 12 alin.(7) lit.m)	(7) Consiliul are următoarele atribuții: m) constată contravențiile ce țin de încălcarea de către președintele și vicepreședintele Autorității a regimului juridic al averii și intereselor personale, al conflictelor de interese sau al incompatibilităților și încheie procese-verbale cu privire la acestea. Procesele-verbale cu privire la contravenții se trimit spre examinare în fond instanței de judecată competente în conformitate cu Codul contravențional al Republicii Moldova;
-------------------------------------	--

- Potrivit acestei norme, CI constată contravențiile ce țin de încălcarea legii de către președintele și vicepreședintele ANI. În continuare, conform prevederilor art.423⁹ din Codul contravențional, este în drept să constate contravențiile menționate la art. 313², 313⁴, 319¹ și 330² din cod (în privința președintelui și vicepreședintelui ANI) și să încheie procese-verbale *președintele Consiliului de Integritate*. Nu este clar cum de facto vor fi implementate aceste norme în practică dacă potrivit art.12 alin.(9) din legea nr.132/2016 președintele CI este numit pe durata unei ședințe. Spre exemplu, ce se întâmplă în cazul când examinarea cazului se începe într-o ședință, dar se finalizează în altă ședință, cu un alt președinte, cine va fi în drept să întocmească acel proces-verbal? Trebuie de clarificat aceste aspecte pentru a nu permite anularea acestor procese-verbale doar pe motiv de procedură.

Articolul 12 alin.(9)	(9) Ședințele Consiliului sunt publice și sunt prezidate, pe durata unei ședințe, de un președinte de ședință ales cu majoritatea voturilor membrilor desemnați. Ședințele sunt deliberative dacă la acestea participă 5 dintre membrii desemnați. Hotărârile Consiliului se adoptă cu votul majorității membrilor desemnați și sunt semnate de președintele ședinței. Prima ședință a Consiliului este convocată de către președintele Autorității în cel mult o lună de la numirea celui de-al cincilea membru al Consiliului.
------------------------------	--

- Aceste prevederi nu pot fi aplicate în practică și chiar pot duce la anumite blocaje în demararea activității CI, fie a ANI. Reieșind din textul legii, Consiliul este cel care urmează să selecteze președintele ANI (urmând să înainteze candidatura acestuia Președintelui Republicii Moldova), însă, conform textului normei sus-nominalizate, președintele ANI convocă Consiliul de Integritate în prima sa ședință. În continuare, art.44 alin.(3) din lege (dispoziții finale și tranzitorii) menționează că CI este convocat în prima ședință de către președintele CNI. Aceste contradicții în textul legii pot duce la confuzii și diferite interpretări, fapt ce impune revizuirea prevederilor date. La fel, aceste norme prevăd și termene diferite de convocare a Consiliului: *o lună* de la numirea celui de-al cincilea membru al Consiliului (art.12 alin.(9)) și *15 zile* de la desemnarea a cel puțin 5 membri ai Consiliului (art.44 alin.(3)). Plus la aceasta notăm lipsa unor norme referitor la președintele CI. Aceasta este important prin prisma faptului că președintele Consiliului este în drept să constate contravențiile menționate în art.423⁹ din Codul

contravențional și să încheie procese-verbale. Considerăm necesar de a dezvolta în lege prevederi ce țin de președintele Consiliului, inclusiv atribuțiile acestuia.

Articolul 13 alin.(5)	(5) În cazul în care Consiliul propune în mod repetat aceeași candidatură, Președintele Republicii Moldova emite un decret privind numirea sa în funcția de președinte sau de vicepreședinte al Autorității în termen de 5 zile de la data recepționării propunerii repetate.
------------------------------	---

- Expresia "numirea sa" este una confuză, creându-se impresia că Președintele Republicii Moldova se numește pe sine în funcția de președinte sau de vicepreședinte al Autorității, fapt ce este un non-sens. În acest context, recomandăm substituirea sintagmei „sa” cu sintagma „acestea”.

Articolul 13 alin.(7)	(7) Funcțiile de președinte și vicepreședinte al Autorității sunt funcții de demnitate publică și sunt incompatibile cu orice altă funcție sau activitate remunerată, cu excepția activităților didactice, științifice și de creație.
Articolul 21 alin.(1) lit.a)	(1) Funcția de inspector de integritate este incompatibilă cu: a) orice altă funcție sau activitate remunerată, cu excepția activităților didactice, științifice și de creație;

- Deși astfel de expresii precum "activitate remunerată", "activitate didactică", "științifică", "de creație" întâlnim și-n alte acte normative, acestea nu au fost definite și pot fi interpretate diferit la situațiile din practică. Spre exemplu, petrecerea unui seminar de instruire ar putea fi catalogat drept activitate didactică sau scrierea unui studiu analitic ar putea fi interpretat ca activitate științifică. O soluție ar fi, la art.2 din legea nr.133/2016, de definit noțiunile sus-nominalizate, cu luarea în considerație a prevederilor cuprinse în Codul educației nr.152 din 17.07.2014¹³, Codul cu privire la știință și inovare al Republicii Moldova nr.259 din 15.07.2004¹⁴, alte acte legislative.

Articolul 15 alin.(1) lit.b)	(1) Mandatul președintelui sau al vicepreședintelui Autorității încetează în cazul: b) revocării acestuia;
-------------------------------------	---

- În lege nu este specificată procedura de revocare a mandatului președintelui și vicepreședintelui ANI, cum are loc aceasta, cine are competența de a revoca mandatul acestora (spre exemplu, în art.12 alin.(4) și (5) sunt inserate norme generale de revocare a mandatului de membru al Consiliului de Integritate). Dacă revocarea se realizează de CI (organul ce a propus numirea președintelui sau al vicepreședintelui), atunci trebuie să fie expres specificat acest fapt în lege. La fel, trebuie să fie norme, cel puțin generale, care să clarifice procedura revocării de către CI: convocarea în ședință, termenul de revocare a mandatului și convocare în ședință, numărul de voturi necesar, consecințele în cazul imposibilității convocării Consiliului sau în cazul imposibilității luării unei decizii pe acest subiect, alte situații ce pot apărea în desfășurarea procesului de revocare.

¹³ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=355156>

¹⁴ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=286236>

Articolul 15 alin.(5)	(5) Mandatul președintelui sau al vicepreședintelui Autorității se suspendă în cazul în care: a) este trimis în instanța de judecată un dosar penal în care acesta este învinuit de comiterea unei infracțiuni incompatibile cu funcția deținută – până la o hotărîre judecătorească definitivă;
------------------------------	---

- Pentru a nu admite abuzuri sau diferite interpretări la aplicarea normei în practică, considerăm oportun de a specifica expres și exhaustiv infracțiunile incompatibile cu funcția deținută de președintele sau vicepreședintele ANI, care vor duce la suspendarea mandatelor acestora.

Articolul 15 alin.(7)	(7) Dacă și președintele și vicepreședintele Autorității sunt suspendați din funcții sau intervine vacanța ambelor funcții, Consiliul delegă atribuțiile de conducere unui inspector de integritate care, în perioada de asigurare a interimatului, nu va efectua proceduri de control al averilor și intereselor personale, privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor. Interimatul încetează la data revenirii în funcții a titularilor sau la data numirii unui nou președinte sau vicepreședinte al Autorității.
------------------------------	--

- Este necesar de a identifica o altă soluție în cazul survenirii interimatului funcției de președinte și vicepreședinte ANI. Or, aceste funcții presupun anumite capacități și deprinderi manageriale, de care se ține cont la evaluarea candidaților în cadrul concursurilor organizate de CNI. Nu știm în ce măsură un inspector de integritate va putea face față cumulului de atribuții și competențe puse în sarcina unui președinte sau vicepreședinte. Drept sugestie poate fi analizată și posibilitatea de exercitarea a interimatului de către un șef de subdiviziune din ANI, care este mai aproape de tot ce reprezintă responsabilitățile conducerii ANI.

Articolul 18 alin.(4) lit.a)	(4) Candidatul care a promovat concursul pentru suplinirea funcțiilor de inspector de integritate urmează să fie angajat în funcție numai după: a) prezentarea unei declarații de integritate pe propria răspundere, conform modelului prevăzut în anexa la prezenta lege;
-------------------------------------	---

- Inexplicabil se face trimitere eronat la anexa din legea nr.132/2016, care se referă doar la membrii CI. Textul declarației de integritate, prevăzut în anexă este inaplicabil inspectorilor de integritate. Rezultă necesitatea de revizuire și clarificare a acestor norme.

Articolul 18 alin.(5)	(5) În cazul în care candidatul nu susține testul la detectorul comportamentului simulat (poligraf) sau nu prezintă declarația de integritate, acesta nu va fi numit în funcția de inspector de integritate.
------------------------------	--

- Aceste norme necesită a fi revizuite, fiind concurente cu spiritul, dar și cu litera legii speciale în domeniu – legea privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf) nr.269/2008¹⁵. Potrivit art.10 din legea nominalizată, refuzul persoanelor care cad sub incidența legii de a fi supuse testării obligatorii nu va constitui unicul temei pentru neangajarea lor în serviciu sau pentru neadmiterea exercitării atribuțiilor de serviciu. În același sens de idei sunt și normele art.27 alin.(2) din aceeași lege citată: "Rezultatele testării care demonstrează caracterul neautentic al informației comunicate: a) nu constituie dovadă a caracterului neautentic al informației comunicate; b) nu constituie unicul temei pentru suspendarea executării obligațiilor de serviciu ale persoanei testate; c) pot constitui temei pentru efectuarea unor măsuri suplimentare de verificare a persoanei." În partea ce ține de declarația de integritate, reținem obiecția, dar și recomandarea expusă la art.18 alin.(4) lit.a).

Articolul 19 lit.a), d)	<p>Inspectorii de integritate desfășoară următoarele activități:</p> <p>a) primesc, colectează, centralizează și procesează date și informații cu privire la situația averilor deținute de persoane pe durata anului fiscal în timpul exercitării mandatului sau a funcției publice ori de demnitate publică, de asemenea cu privire la incompatibilitățile și conflictele de interese ale persoanelor care ocupă o funcție publică sau de demnitate publică;</p> <p>d) constată diferențele substanțiale, ținând cont de modificările intervenite în averea subiectului declarării pe durata anului fiscal, în timpul exercitării mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică și în veniturile obținute de acesta în aceeași perioadă;</p>
--------------------------------	---

- Este inoportun de a limita activitățile inspectorului de integritate de verificare a datelor și informațiilor privind subiectului declarării doar pe durata anului fiscal. Legiuitorul utilizează expresia dată, fie expresia „în anul fiscal precedent” (art.4 alin.(1) lit.a) din legea nr.133/2016) pentru a stabili în declarația de avere și interese personale veniturile obținute, de asemenea bunurile deținute și interesele personale, într-o perioadă concretă - un an fiscal - care începe cu 1 ianuarie și se termină cu 31 decembrie (art.5, pct.41 din Codul fiscal nr.1163/1997¹⁶). Este important ca inspectorii de integritate să verifice datele și informațiile cu privire la situația averilor deținute, inclusiv modificările intervenite în averea subiectului declarării, fără a se raporta la anul fiscal precedent, pentru a cunoaște toate datele și informațiile de care are nevoie în activitatea sa. În acest sens, recomandăm excluderea sintagmei „pe durata anului fiscal”, iar în privința sintagmei „în anul fiscal precedent” din art. 4 alin.(1) lit.a) a legii nr.133/2016, de substituit cu sintagma „în perioada supusă declarării”.

Articolul 19 lit.e)	<p>Inspectorii de integritate desfășoară următoarele activități:</p> <p>e) examinează și soluționează conflictele de interese ale persoanelor prevăzute de Legea privind declararea averii și a intereselor personale;</p>
----------------------------	--

¹⁵ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=331058>

¹⁶ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=326971>

- Aceste prevederi sunt concurente normelor cuprinse în art.12 - 14 din legea nr.133/2016, potrivit cărora examinarea și soluționarea conflictelor de interese revine subiectului declarării, conducătorului organizației publice, ANI sau CI, după caz. În contextul dat este necesar de a clarifica aceste aspecte, iar în legea nr.133/2016 să fie specificat expres dacă atribuțiile în cauză revin Autorității în persoana președintelui.

Articolul 20 alin.(2) lit.b)	(2) Inspectorul de integritate are următoarele obligații: b) să comunice imediat, în scris, conducătorului ierarhic superior orice situație de conflict de interese în care se află;
-------------------------------------	---

- Sintagma „conducătorul ierarhic superior” este confuză și nu corespunde prevederilor art. 14 alin. (2) din legea nr.133/2016 în conformitate cu care conflictul de interese se soluționează de către subiectul declarării și conducătorul organizației publice. În contextul dat, ar fi necesar de substituit sintagma „conducătorul ierarhic superior” prin sintagma „conducătorul organizației publice”.

Articolul 23 alin.(7)	(7) Încălcarea de către inspectorul de integritate a obligațiilor profesionale, a disciplinei de serviciu, a conduitei profesionale atrage următoarele sancțiuni: a) avertisment; b) mustrare; c) eliberarea din funcție.
------------------------------	--

- În conformitate cu art.58 din legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158 din 04.07.2008¹⁷, pentru comiterea abaterilor disciplinare, funcționarului public îi pot fi aplicate următoarele sancțiuni disciplinare: a) avertisment; b) mustrare; c) mustrare aspră; d) suspendarea dreptului de a fi promovat în funcție în decursul unui an; e) suspendarea dreptului de a fi avansat în trepte de salarizare pe o perioadă de la unu la doi ani; g) destituirea din funcția publică; h) retrogradarea în funcție și/sau în grad de calificare. De remarcat că potrivit art.4 alin.(1) și (2) din legea nr.158/2008, prevederile acestei legi se aplică funcționarilor publici din autoritățile publice și funcționarilor publici cu statut special (colaboratorilor serviciului diplomatic, serviciului vamal, ai organelor apărării, de prevenire și combatere a corupției, securității naționale și ordinii publice, altor categorii stabilite prin lege). În contextul dat, recomandăm revizuirea art.23 alin.(7) pentru a fi ajustat prevederilor legii nr.158/2008.

Articolul 24 alin.(1)	(1) Funcția de inspector de integritate încetează ca urmare a eliberării din funcție ori în caz de deces.
------------------------------	---

- Considerăm necesar de a aduce aceste prevederi în concordanță cu prevederile capitolului VIII din legea nr.158/2008 ce reglementează încetarea raporturilor de serviciu (art.61 – 65). Or, potrivit art.61 din legea nominalizată, raporturile de serviciu încetează în următoarele cazuri: a) în circumstanțe ce nu depind de voința părților; b) eliberare din funcție; c) destituire; d) demisie.

Articolul 27 alin.(6)	(6) Dacă în urma controlului declarațiilor de avere și interese personale se constată că subiectul declarării nu a depus sau a
------------------------------	--

¹⁷ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=330050>

	<p>depus tardiv declarația de avere și interese personale, inspectorul de integritate îi aplică acestuia o sancțiune contravențională conform Codului contravențional al Republicii Moldova. Depunerea declarației de avere și interese personale după expirarea termenului de depunere, în intervalul de timp cuprins între termenul de depunere (31 martie) și data inițierii controlului, se califică ca depunere tardivă a declarației.</p>
--	---

- Specificarea termenului de depunere (31 martie) este nepotrivită. Or, doar declarațiile anuale, în condițiile art.6 alin.(1) din legea nr.133/2016, se depun până la 31 martie, termenul fiind altul în cazul declarațiilor depuse la angajare/validare a mandatului/numirea în funcție, după încetarea mandatului/raporturilor de muncă/raporturilor ori de serviciu, la reîncadrarea în funcție. În speță, se impune excluderea sintagmei "(31 martie)".

Articolul 30 alin.(2) lit.a)	<p>(2) Redistribuirea sesizărilor repartizate inspectorilor de integritate se poate face în condițiile alin.(1) în următoarele cazuri:</p> <p>a) imposibilitatea inspectorului de a-și exercita atribuțiile timp de cel puțin 20 de zile din motive de boală, delegare, detașare, transfer sau eliberare din funcție;</p>
Articolul 31 alin.(1)	<p>(1) În termen de 15 zile de la data repartizării sesizărilor, inspectorul de integritate efectuează verificarea prealabilă a sesizărilor depuse de persoanele fizice sau persoanele juridice de drept public ori privat.</p>

- Termenul de 20 de zile și termenul de 15 zile (verificarea prealabilă) sunt exagerate și necesită a fi revăzute. Or, controlul averii și intereselor personale trebuie efectuat într-un timp cât mai rapid, deoarece e vorba de interesul public, plus la asta, se va putea evita potențialele prejudicii sau consecințe negative. Tot aici, remarcăm necesitatea de stabilire a unui termen exact de efectuare a controlului, fapt ce ar responsabiliza inspectorii de integritate, dar și ar oferi previzibilitate persoanelor supuse controlului.

Articolul 36 alin.(1)	<p>(1) Persoana care a fost supusă controlului poate contesta actul de constatare în termen de 15 zile de la primirea acestuia, în instanța de contencios administrativ.</p>
------------------------------	--

- Termenul de 15 zile de contestare în instanța de contencios administrativ a actului de constatare este mai restrâns și diferă de termenul general de 30 de zile de adresare în instanța de contencios administrativ, așa cum stabilește art.17 alin.(1) din legea contenciosului administrativ nr.793/2000¹⁸. Înțelegem că această micșorare a termenului urmărește rapiditatea procedurilor, însă, aceasta nu trebuie efectuată în detrimentul persoanelor supuse controlului. Ca soluție, reiterăm din nou recomandarea de specificare a unui termen exact în care ar trebui să se efectueze controlul, inclusiv revizuirea termenului de verificare prealabilă, fapt ce va determina în final rapiditatea procedurilor.

¹⁸ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=350170>

Articolul 38 alin.(4)	(4) Actul de constatare privind încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilității sau al restricțiilor rămâne definitiv după expirarea termenului specificat la art. 36 alin. (1).
------------------------------	--

- Trimiterea la art.36 alin.(1) nu este relevantă, deoarece acesta specifică doar termenul în care poate fi contestat actul de constatare. Pentru a fi relevantă, trimiterea urma să fie făcută la întreg art.36, întrucât acesta are și alin.(2) care indică expres că actul de constatare rămâne definitiv dacă nu a fost contestat în termenul prevăzut la alin.(1). Pentru a înlătura această confuzie, este necesar de substituit sintagma „după expirarea termenului specificat la art. 36 alin. (1)” cu sintagma „în condițiile art. 36”.

Articolul 39 alin.(1)	(1) În cazul în care se constată nedeclararea sau nesoluționarea unui conflict de interese, inspectorul de integritate încheie un proces-verbal cu privire la contravenție și îl trimite instanței judecătorești spre examinare conform procedurii stabilite de Codul contravențional al Republicii Moldova.
------------------------------	--

- Pentru a asigura funcționarea eficientă în practică a mecanismului de sancționare contravențională a încălcării normelor referitoare la conflictul de interese, ar fi oportun delegarea către inspectorii de integritate a competențelor de a aplica sancțiuni contravenționale și pe cazurile de nedeclarare sau nesoluționare a conflictului de interese. În acest caz, evident, sunt necesare și modificările de rigoare în Codul contravențional al Republicii Moldova.

Articolul 39 alin.(4)	(4) Din moment ce actul de constatare a încălcării regimului juridic al conflictelor de interese rămâne definitiv, Autoritatea, în termen de 3 luni, adresează instanței de judecată o cerere de chemare în judecată privind declararea nulității absolute a actului administrativ emis/adoptat sau a actului juridic încheiat direct ori prin persoane terțe, sau a deciziei luate cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese, cu excepția cazurilor în care anularea actelor menționate ar aduce daune interesului public.
------------------------------	---

- Potrivit art.15 alin.(1) din legea nr.133/2016, actele administrative emise/adoptate sau actele juridice încheiate personal sau prin intermediul unei persoane terțe într-o situație de conflict de interese real sunt lovite de *nulitate absolută*. Reieșind din prevederile art.217 alin.(3) din Codul civil al Republicii Moldova¹⁹, acțiunea în constatare a nulității absolute a unui *act juridic* este *imprescriptibilă*. În ce privește un *act administrativ*, art.17 alin.(1) din legea contenciosului administrativ nr.793/2000²⁰ stabilește că cererea prin care se solicită anularea unui act administrativ sau recunoașterea dreptului pretins poate fi înaintată în termen de 30 de zile, *în cazul în care legea nu dispune altfel*. În contextul dat, considerăm că termenul de 3 luni de adresare în judecată pentru declararea nulității absolute a *actului administrativ* este un termen special în raport cu termenul de 30 de zile din legea contenciosului administrativ și cel mai probabil a fost instituit de legiuitor pentru a ușura activitatea

¹⁹ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=325085>

²⁰ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=350170>

ANI. În același timp, termenul de 3 luni nu poate fi aplicat *actelor juridice*, întrucât acțiunea de constatare a nulității absolute a unui act juridic nu are un termen de prescripție și în consecință urmează a fi exclus. La fel, este necesar de exclus, fie de revizuit și detaliat expresia generală „cu excepția cazurilor în care anularea actelor menționate ar aduce daune interesului public” (Remarcile și recomandările ce urmează sunt aplicabile și art.47 alin.(4) din legea nr.82/2017). În primul rând, remarcăm că interesul public tocmai constă în evitarea/soluționarea tuturor situațiilor de conflict de interese. În al doilea rând, norma este una care oferă discreții absolute, fapt inadmisibil. Nu este clar cum anularea unui act emis/adoptat în situația unui conflict de interese poate aduce daune interesului public. Reiese că un astfel de act poate aduce și beneficii interesului public și urmează a fi lăsat în vigoare. Este o abordare sensibilă și periculoasă a legiuitorului, care lasă loc de interpretări în aplicarea normei date în practică de la caz la caz. În speță, se impunea inserarea cel puțin a unor norme ce ar reglementa detaliat criteriile potrivit cărora un astfel de act va fi lăsat în vigoare și alte momente de clarificare. În al treilea rând, normele, într-un anumit sens, concurează cu alin.(7) al aceluiași articol, de competența instanței de judecată fiind decizia referitor la repunerea părților în situația anterioară. Reținem obiecțiile și recomandările și pentru art.15 din legea nr.133/2016. În al patrulea rând, ca obiecție generală considerăm că ANI ar trebui să dispună de posibilitatea să sesizeze instanța de judecată îndată ce constată conflictul de interese, dar nu după ce actul de constatare a încălcării regimului juridic al conflictelor de interese rămâne definitiv. Acest fapt va permite ANI să solicite instanței, ca măsură de asigurare a acțiunii, suspendarea pe durata procesului a actului administrativ/actului juridic (art.21 din legea contenciosului administrativ nr.793/2000 și art.174 din codul de procedură civilă nr.225/2003²¹). În caz contrar, aceste acte și decizii continuă să fie executorii și să prejudicieze interesul public până la rămânerea definitivă a actului de constatare a încălcării regimului juridic al conflictelor, iar procesele de judecată în acest sens pot dura ani de zile.

Articolul 39 alin.(5)

(5) Cererea de chemare în judecată se depune de către Autoritate din oficiu sau la cererea persoanei care consideră că i s-a lezat un drept, libertatea ori un interes legitim ca urmare a unui conflict de interese.

- În contextul în care normele din art.39 alin.(4) sunt imperative și obligă ANI să se adreseze în instanța de judecată de fiecare dată după ce actul de constatare a încălcării regimului juridic al conflictelor de interese rămâne definitiv, prevederile din alin.(5) din același articol sunt inoportune și necesită a fi excluse.

Articolul 39 alin.(8)

(8) Sunt exceptate de la prevederile alin. (4)–(7) actele normative și actele judiciare.

- Considerăm neavenită inserarea excepției date în art.39 alin.(8) din legea nr.132/2016 și în art.15 alin.(3) din legea nr.133/2016. Oportun ar fi de inclus în legea nr.133/2016 prevederi generale, prin care s-ar excepta de la normele privind conflictul de interese și modul de soluționare a acestuia, actele normative și actele judiciare.

Articolul 40 alin.(3)

(3) La solicitarea Autorității, persoana în privința căreia s-a

²¹ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=348338>

	constatat încălcarea regimului juridic al incompatibilităților este suspendată din funcție până în momentul în care actul de constatare rămâne definitiv. Suspendarea se solicită doar în cazul în care dispozitivul actului de constatare prevede încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale persoanei vizate de actul de constatare.
--	---

- Considerăm necesar de a include prevederi similare privind suspendarea și la articolele 39 (Efectele constatării încălcării regimului juridic al conflictelor de interese) și 41 (Efectele constatării încălcării regimului juridic al restricțiilor) din legea nr.132/2016.

Articolul 39 alin.(2), (4), (5) Articolul 40 alin.(1), (3) Articolul 41 alin.(2)	”...Autoritatea...”
---	---------------------

În contextul normelor, sintagma „Autoritatea” generează confuzia că această competență revine președintelui Autorității. De substituit sintagma „Autoritatea” prin sintagma „inspectorul de integritate”. În același context, sunt necesare completările de rigoare la art.19 din lege.

2.3. Legea privind declararea averii și a intereselor personale

Legea nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale are drept scop instituirea măsurilor de prevenire și de combatere a îmbogățirii nejustificate, a conflictelor de interese, a stărilor de incompatibilitate, precum și a încălcării regimului juridic al restricțiilor. Legea definește un șir de noțiuni, preluate și îmbunătățite de la legea anterioară (nr.1264/2002), precum și *noțiuni noi*: avere, concubin/concubină, persoană aflată la întreținere. În lege sunt prevăzuți subiecții declarării averii și intereselor personale, cu includerea unor *subiecți noi* precum: consilierii consiliilor sătești (comunale), orășenești (municipale), raionale; membrii CSM și ai CSP din rândul profesorilor; membrii nepermanenți ai CEC.

Fiind divizată în mai multe capitole, legea reglementează:

A. Declararea și controlul averii și al intereselor personale. Este prevăzut modul de declarare (obiectul, termenul, forma declarării averii și intereselor personale), procedura de colectare a declarațiilor, de verificare a formei și conținutului acestora.

B. Conflictul de interese și modul de soluționare a acestuia. În lege sunt detaliate categoriile conflictelor de interese (potențial, real, consumat) și modul de declarare a acestora. De asemenea, legea cuprinde norme ce stabilesc efectul juridic al actelor emise, adoptate sau încheiate cu încălcarea dispozițiilor privind conflictul de interese, fiind lovite de nulitate absolută.

C. Incompatibilități și restricții. Este reglementat regimul juridic al incompatibilităților și restricțiilor (restricții legate de încetarea raporturilor de muncă sau de serviciu, restricții în cazul încheierii contractelor comerciale, limitarea reprezentării) aplicabile subiecților declarării, precum și consecințele juridice a încălcării acestui regim.

ANI exercită controlul asupra executării legii nr.133/2016. Încălcarea prevederilor acestei legi atrage răspundere disciplinară, contravențională, civilă sau penală, după caz.

În cele ce urmează formulăm un șir de **recomandări și sugestii** de îmbunătățire a legii nr.133/2016, la care se adaugă remarcile și sugestiile comune, formulate mai sus, ce se referă și la legea nr.132/2016.

Articolul 2	<p><i>conflict de interese</i> – situația în care subiectul declarării are un interes personal ce influențează, ar putea sau pare a influența exercitarea imparțială și obiectivă a obligațiilor și responsabilităților ce îi revin potrivit legii;</p> <p><i>interes personal</i> – orice interes material sau nematerial al subiectului declarării ce rezultă din activitățile sale în calitate de persoană privată, din relațiile sale cu persoane apropiate sau cu persoane juridice, indiferent de tipul de proprietate, din relațiile sau afiliațiile sale cu organizații necomerciale, inclusiv cu partidele politice și cu organizațiile internaționale, precum și orice interes care rezultă din preferințele sau angajamentele persoanei;</p> <p><i>persoană apropiată</i> – concubinul/concubina subiectului declarării, precum și persoana înrudită prin sânge sau prin adopție până la gradul IV (părinte, frate/soră, bunic, nepot, unchi/mătușă) și persoana înrudită prin afinitate până la gradul II (cumnat/cumnată, socru/soacră, ginere/noră) cu acesta;</p>
--------------------	--

- Pornind de la noțiunile de conflict de interese, interes personal și persoană apropiată, nu se va identifica, soluționa, constata și sancționa conflictele de interese în cazul dacă acestea au fost determinate de relația subiectului cu *soțul/soția, copii, persoana întreținută*. Pentru a depăși aceste deficiențe, aceste categorii de persoane trebuie să se regăsească în definiția noțiunii de persoană apropiată. Există entități comerciale care au statut de persoană fizică (cum ar fi – întreprinderea individuală). Acestea ar trebui să se regăsească în definiția noțiunii de interes personal.

Articolul 3 alin.(1) lit.b)	<p>(1) Subiecți ai declarării averii și a intereselor personale sunt:</p> <p>b) membrii Consiliului de observatori al instituției publice naționale a audiovizualului Compania „Teleradio-Moldova”; consilierii consiliilor sătești (comunale), orășenești (municipale), raionale; deputații Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia;</p>
------------------------------------	--

- Considerăm oportun de a completa cu prevederi similare care s-ar referi și la radiodifuzorul public regional Compania „Teleradio-Găgăuzia”.

Articolul 4 alin.(1) lit.d), f), h), k), l)	<p>(1) Subiecții prevăzuți la art.3 alin. (1) declară:</p> <p>d) activele financiare ale subiectului declarării, adică numerarul în monedă națională sau în valută străină care depășește valoarea a 15 salarii medii pe economie și care nu face obiectul unor depuneri în instituțiile financiare. Conturile bancare, unitățile de fond în fondurile de investiții, formele echivalente de economisire și investire, plasamentele, obligațiunile, cecurile, cambiile, certificatele de împrumut, alte documente care încorporează drepturi patrimoniale personale ale subiectului declarării, ale membrilor de</p>
--	--

	<p>familie sau ale concubinului/concubinei lui, investițiile directe în monedă națională sau în valută străină făcute de el sau de membrii familiei lui, concubinul/concubina lui, precum și alte active financiare, dacă valoarea însumată a tuturor acestora depășește valoarea a 15 salarii medii pe economie;</p> <p>f) bunurile sub formă de metale și/sau pietre prețioase, obiectele de artă și de cult, obiectele ce fac parte din patrimoniul cultural național sau universal, a căror valoare unitară depășește valoarea a 15 salarii medii pe economie, deținute de către subiectul declarării personal sau de către membrii familiei lui, concubinul/concubina lui;</p> <p>h) cota-parte/acțiunile în capitalul social al unui agent economic deținute de subiectul declarării personal sau de membrii familiei, concubinul/concubina lui;</p> <p>k) calitatea de asociat, de acționar sau de membru în cadrul unui agent economic, al unei organizații necomerciale sau organizații internaționale, deținută de subiectul declarării;</p> <p>l) contractele, inclusiv cele de asistență juridică, de consultanță și civile, încheiate de către subiectul declarării sau aflate în derulare în timpul exercitării funcției/mandatului lui, finanțate din bugetul de stat, bugetul local și din fonduri externe ori încheiate cu societățile comerciale cu capital de stat;</p>
--	--

- Legea nr.132/2016 definește noțiunea de beneficiar efectiv, prin care se înțelege persoana fizică ce controlează în ultimă instanță o altă persoană fizică sau juridică ori persoana în numele căreia se realizează o tranzacție sau se desfășoară o activitate și/sau care deține, direct sau indirect, dreptul de proprietate sau controlul asupra unui bun. O definiție asemănătoare se conține și-n legea nr.190 din 26.07.2007 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului²². Identificarea beneficiarilor efectivi este o obligație și o practică preponderent utilizată în sectorul bancar. În acest sens avem mai multe reglementări normative, spre exemplu hotărârea BNM nr.147 din 31.07.2014 cu privire la aprobarea Recomandărilor cu privire la identificarea beneficiarului efectiv²³. În contextul dat, pentru a asigura transparența maximă a averii subiecților declarării averii și intereselor personale, precum și evitarea riscurilor de ascundere a averii, considerăm important de a include în normele indicate mai sus și referința la beneficiarul efectiv – așa cum este indicat în art.4 alin.(1) lit.b) din lege.

Articolul 9 alin.(2)	Nu sunt publice și constituie informații cu acces limitat datele conținute în declarații referitoare la "... bunurile sub formă de metale sau pietre prețioase, obiectele de artă și de cult, obiectele ce fac parte din patrimoniul cultural național sau universal, colecțiile de artă, de numismatică, de filatelie, de arme..."
-----------------------------	---

- Nu este clar de ce legiuitorul a mers pe ideea că aceste bunuri nu pot fi publice. Astfel de bunuri, de regulă, sunt rarități sau au valoare deosebită sau excepțională istorică, arheologică, documentară, etnografică, artistică, științifică și tehnică, literară,

²² <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=325094>

²³ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=354304>

cinematografică, numismatică, filatelică, heraldică, bibliofilă, cartografică, epigrafică, estetică, etnologică și antropologică. Nu în ultimul rând acestea au valoare financiară, fiind bunuri scumpe. Nu orișicine își poate permite să dețină astfel de bunuri. Este posibil ca aceste bunuri să fie achiziționate anume din venituri ilegale sau dubioase. De remarcat că astfel de excepții nu sunt prevăzute în legislația Ucrainei sau României, unde aceste bunuri sunt publice. În contextul dat, considerăm oportun de a revizui cadrul legal și a asigura accesul la informațiile publice ce țin de bunurile sus-nominalizate. În procesul de amendare a cadrului legal, se impune și corelarea cu legea nr.280 din 27.12.2011 privind protejarea patrimoniului cultural național mobil, care conține anumite prevederi de confidențialitate a datelor despre colecțiile private de bunuri culturale înregistrate și despre componenta acestora.

Articolul 12 alin.(10)	(10) Conflictul de interese consumat reprezintă fapta subiectului declarării de rezolvare a unei cereri/unui demers, de emitere a unui act administrativ, de încheiere directă sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic, de luare sau de participare la luarea unei decizii în exercitarea mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică cu încălcarea prevederilor alin. (4).
-------------------------------	---

- La finalul normei este necesar de completat cu sintagma „, (7) și (9)”. Astfel prevederile se vor extinde asupra tuturor categoriilor de subiecți (Președintele Republicii Moldova, Președintele și deputații Parlamentului, Prim-ministrul, membrii Guvernului, Procurorul General, președintele CSM, președintele CSP, deputații Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia, președinții de raioane, consilierii locali, primarii și alți conducători ai organizațiilor publice, președintele și vicepreședintele ANI).

Articolul 18 alin.(3)	(3) Subiecții declarării care și-au încetat mandatul sau raporturile de muncă ori de serviciu, pe parcursul ultimului an de muncă sau de serviciu având atribuții directe de supraveghere sau control al unor organizații comerciale și necomerciale, nu au dreptul să se angajeze, timp de un an, în cadrul acestor organizații.
------------------------------	---

- Nu este clar cum aceste prevederi se vor aplica în practică, or, subiecții nu mai au obligația să depună declarații la expirarea unui an de la încetarea mandatului, raporturilor de muncă sau raporturilor de serviciu. Codul contravențional stabilește în art.313⁴ răspundere contravențională pentru angajarea subiectului declarării averii și intereselor personale cu încălcarea regimului juridic al restricțiilor. Competența de examinare a respectivei contravenții, potrivit art.423³ din cod, revine ANI. Sunt în drept să examineze cauzele contravenționale și să aplice sancțiuni inspectorii de integritate ai ANI. Cu dificultate ne putem imagina situația ca un inspector de integritate va verifica foștii angajați subiecți ai declarării dacă respectă sau nu regimul juridic al restricțiilor. Astfel de norme sunt importante, acestea fiind inserate în legislațiile mai multor țări, însă, pentru aplicarea lor eficientă sunt necesare reglementări clare și detaliate. Nu în ultimul rând, trebuie să ținem cont de capacitățile reale ale ANI, cu un număr de personal limitat, care nu vor face față volumului mare de lucru ce ține de toți subiecții declarării, nemaivorbind de foștii angajați subiecți ai declarării. Ca sugestie, poate ar fi oportun de regândit competențele și de a împuternici CNA cu atribuția de verificare a respectării regimului juridic al restricțiilor de către foștii angajați subiecți ai declarării.

Articolul 23 alin.(6)	(6) Subiectul declarării eliberat sau destituit din funcție potrivit prevederilor alin.(3) și (5) este decăzut din dreptul de a mai exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, cu excepția funcțiilor electorale, pe o perioadă de 3 ani de la data eliberării sau destituirii din funcția publică ori de demnitate publică respectivă sau din data încetării de drept a mandatului său. Dacă persoana a ocupat o funcție eligibilă, ea nu mai poate ocupa aceeași funcție pe o perioadă de 3 ani de la încetarea mandatului.
------------------------------	---

- Este necesar de substituit sintagma „alin. (3) și (5)” cu sintagma „alin. (3)-(5), întrucât normele sunt aplicabile și pentru faptele prevăzute la alin.(4) din același articol. La fel, nu este clar de ce subiecților și faptelor prevăzute în alin.(9) al aceluiași articol nu le sunt aplicabile prevederile alin.(6). Plus la aceasta, considerăm aceste norme inaplicabile până la clarificarea autorității care aplică interdicția și în temeiul căror acte, precum și cine verifică respectarea acestor prevederi.

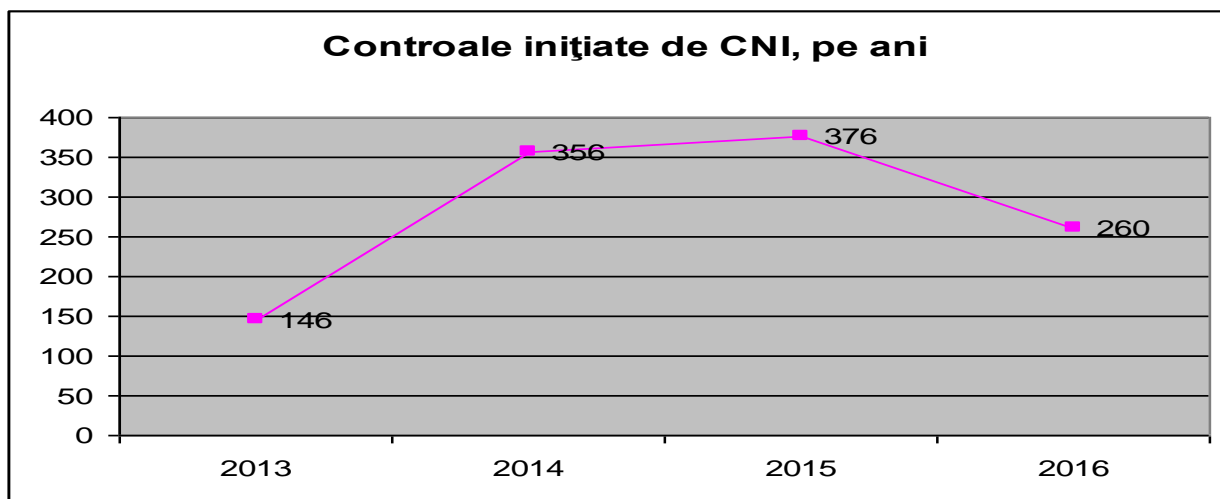
II. ANALIZA INSTITUȚIONALĂ A ANI

1. ANI: background

1.1 Retrospectiva activității de control a CNI

Pe parcursul activității CNI, instituția a avut o performanță fluctuantă a activității de control (vezi Figura 1)²⁴.

Figura 1.



Aceasta se explică prin perioadele de funcționalitate redusă a CNI în anii 2013 și 2016, cauzate de instituționalizarea întârziată a CNI în 2013 și de înființarea, la fel trenată, a ANI prin reorganizarea CNI în 2016. În acest context, este de reținut lipsa unui suport guvernamental, care ar fi nu numai declarat dar și real, în reformarea mecanismelor naționale de declarare și control al averii, intereselor personale, conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor. Evident, perioada anilor 2013 și 2016 nu poate fi comparată cu perioada anilor 2014 și 2015, ani când instituția a funcționat plenar. În anul 2015, în comparație cu anul 2014, s-a înregistrat o creștere a numărului procedurilor de control inițiate, care, însă, nu a fost impresionantă.

Este de remarcat caracterul controversat al informațiilor prezentate de CNI cu referire la activitatea sa. Cu titlu de exemplu pot servi datele referitoare la numărul controalelor inițiate. Potrivit Raportului anual de activitate²⁵, în anul 2013 au fost inițiate 120 dosare de control, pe când Raportul de progres pentru 3 ani de activitate²⁶ indică 146 controale. Similar, pentru 2014 CNI raportează²⁷ 354 controale inițiate, pe când Raportul de progres pentru 3 ani de activitate²⁸ furnizează cifra de 356 controale. În legătură cu aceasta, este de reținut capacitatea redusă a CNI în raportarea activității (colectarea, generalizarea și analiza datelor, inclusiv urmărirea finalității activității). Această problemă ar putea fi cauzată de:

²⁴ Analiza activității ANI se efectuează în baza următoarelor surse : Comisia Națională de Integritate, 3 ani de activitate, Raport de progres, Ediție de retrospectivă a CNI, 2016; Raportul de activitate al CNI/ANI pentru anul 2013, <http://ani.md/ro/node/147>.

²⁵ Comisia Națională de Integritate, Raport de activitate pentru anul 2013, p. 5.

²⁶ Comisia Națională de Integritate, 3 ani de activitate, Raport de progres, Ediție de retrospectivă a CNI, 2016, p. 29.

²⁷ Comisia Națională de Integritate, Raport anual de activitate, 2014, p. 6.

²⁸ Comisia Națională de Integritate, 3 ani de activitate, Raport de progres, Ediție de retrospectivă a CNI, 2016, p. 29.

- lipsa unor indicatori care ar fi identificați și urmăriți de CNI ca indicatori de performanță instituțională, de aici – lipsa unui format unic de raportare internă;
- lipsa sau insuficiența capacităților sau abilităților ale persoanelor/subdiviziunilor responsabile de raportare.

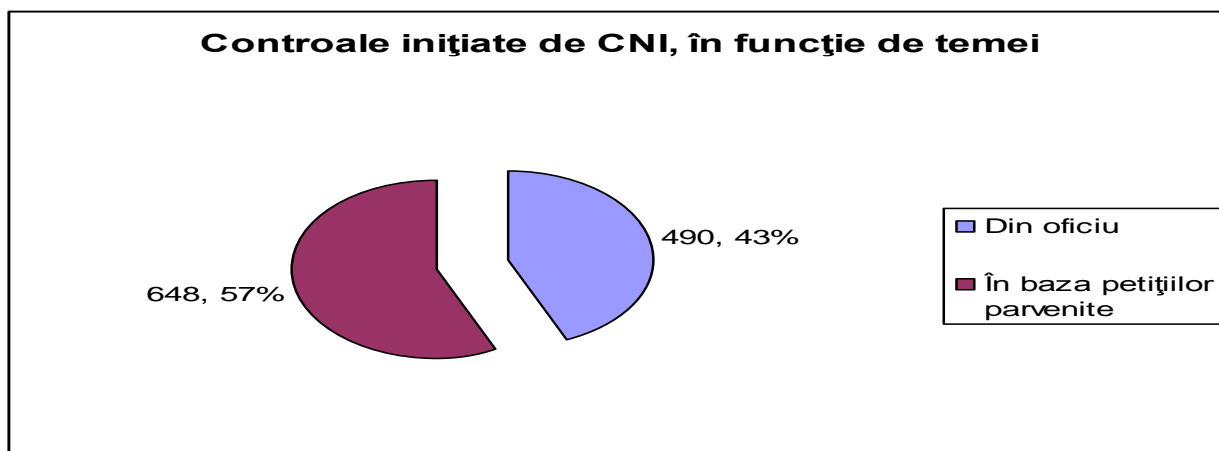
Pornind de la numărul de controale inițiate, capacitatea de control a CNI, în raport cu numărul de declarații depuse, a fost una redusă. În total, pe parcursul activității, instituția a recepționat 435.226 de declarații cu privire la venituri și proprietate și de interese personale (vezi Tabelul 1).

Tabelul 1. Numărul de declarații depuse și verificate de către CNI

	2013 ²⁹	2014	2015	2016 ³⁰	Total
Declarații depuse	110.000	102.000	118.055	105.171	435.226
Declarații verificate	442	1.400	1.110	-	2.952³¹

La fel redusă a fost și capacitatea de verificare a declarațiilor. Astfel, pe parcursul anilor 2013-2015, au fost verificate 0,89 % din totalul declarațiilor depuse în aceeași perioadă (330.055 declarații). Mai mult de jumătate din toate procedurile de control (1.138 de proceduri) desfășurate de către CNI pe parcursul perioadei sale de activitate au fost inițiate în baza petițiilor parvenite (vezi Figura 2).

Figura 2.



În pofida demarajului tergiversat în activitate, circumstanță care din start a diminuat credibilitatea instituției, CNI a beneficiat de un anumit suport social, în special datorită jurnalismului de investigație care a transformat integritatea în serviciul public într-un obiect de interes public major.

Controalele inițiate au vizat în mare parte eventualele încălcări ale regimului juridic al declarării veniturilor și proprietății (vezi Figura 3). Acest fapt este unul firesc, deoarece încălcarea regimului conflictului de interese, dar și a regimului de incompatibilități și

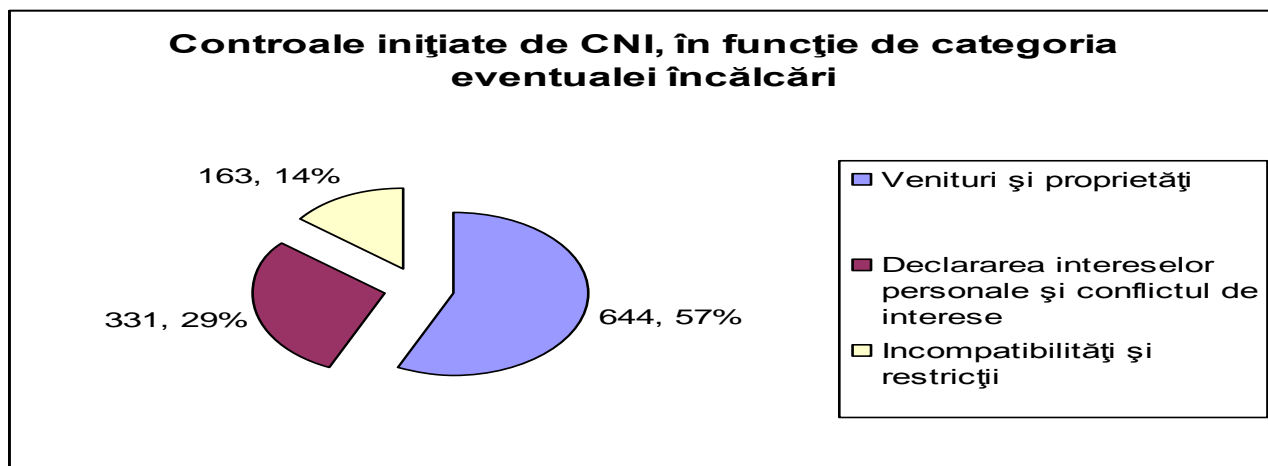
²⁹ Comisia Națională de Integritate, Raportul de activitate pentru anul 2013, p. 4.

³⁰ Pentru anul 2016, s-au luat în calcul doar declarațiile depuse pentru perioada 01 ianuarie – 31 iulie, ulterior, prin lege, fiind modificat formatul declarării.

³¹ Analiza referitoare la declarațiile verificate a fost efectuată pentru perioada anilor 2013-2015, din lipsa informațiilor privind declarațiile verificate în anul 2016, care ar fi furnizate de CNI. Reiterăm problema capacității reduse a CNI în raportarea activității.

restricții, poate fi identificată doar în baza unor informații suplimentare de o accesibilitate a priori redusă (acte juridice și administrative interne). Aici un rol esențial ar trebui să dețină avertizorii de integritate, care mai degrabă sunt descurajați decât încurajați prin garanțiile insuficiente de protecție.

Figura 3.



Totuși, nu putem ignora creșterea constantă, chiar dacă nesemnificativă, a numărului cazurilor de eventuală încălcare a regimului juridic al incompatibilităților și restricțiilor (vezi Tabelul 2). Acest fapt ar putea fi determinat de fortificarea subdiviziunii abilitate de controlul incompatibilităților, dar și de obținerea, pe parcursul activității, a respectivelor experiențe de identificare și investigare a unor astfel de fapte.

Tabelul 2. Controalele inițiate de CNI, în funcție de categoria încălcării

	2013	2014	2015	2016	Controale inițiate, total
Venituri și proprietăți	70	228	216	130	644
Interese personale și conflictul de interese	55	85	112	79	331
Incompatibilități și restricții	21	43	48	51	163
Controale inițiate, total	146	356	376	260	1.138

Important este de remarcat că buna parte a procedurilor au vizat persoane cu funcții de conducere. Cu titlu de exemplu, în anul 2016 au fost supuse controlului 248 persoane, din care 107 – conducători (vezi Tabelul 3).

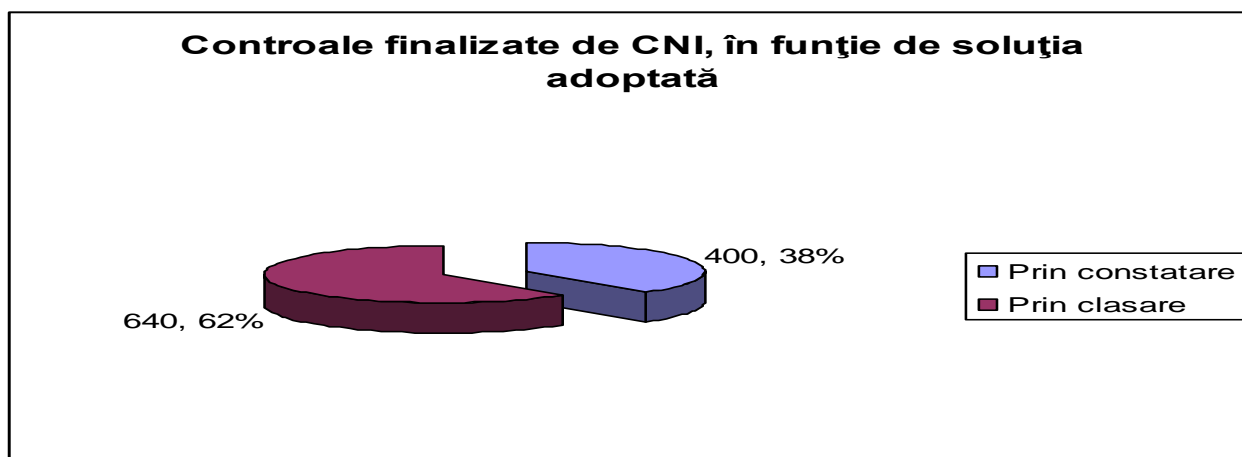
Tabelul 3. Categorie de persoane vizate în procedurile de control în anul 2016

Categoriile de persoane	Numărul de persoane
Conducători (inclusiv ai autorităților publice centrale și locale, instituțiilor de reglementare și control, organelor publice centrale și de specialitate, altor instituții din diferite domenii)	107

Judecători	32
Funcționari publici cu statut special	30
Funcționari publici de conducere	26
Funcționari publici de execuție	22
Deputați	16
Miniștri și viceministri	8
Procurori	6
Membri ai organelor colegiale din cadrul autorităților	1
Total	248

Pe parcursul activității, CNI a finalizat 1.040 proceduri de control, din care majoritatea, 640 proceduri, au fost finalizate prin clasare. În cazul a 400 proceduri au fost adoptate acte de constatare a încălcărilor.

Figura 4.



Ponderea esențială a procedurilor finalizate prin clasare este un indiciu îngrijorător menținut constant pe parcursul întregii activități a CNI (vezi Tabelul 4). Acesta ar putea fi explicat prin anumite deficiențe atât de ordin legal, cât și de ordin instituțional.

Tabelul 4. Soluțiile adoptate de CNI

Anul	2013		2014		2015		2016	
Controale finalizate	constatare	clasare	constatare	clasare	constatare	clasare	constatare	clasare
		30	46	122	135	133	271	115

Total	76	257	404	303
--------------	----	-----	-----	-----

La fel, din cauza unor deficiențe legale și instituționale, au lipsit finalități tangibile ale activității de control a CNI.

Pe parcursul activității, urmare a adoptării actelor de constatare a încălcărilor admise, CNI a sesizat alte autorități în vederea examinării faptelor constatate prin prisma Codului penal și Codului contravențional în 314 cazuri, precum și a sesizat organele fiscale în privința a 20 cazuri.

Tabelul 5. Sesizările depuse de CNI

	2013	2014	2015	2016	Total
Sesizări	23	105	115	71	314

Din cauza lipsei informațiilor oficiale generalizate (aceeași problemă – capacitatea redusă a CNI în raportare, inclusiv în urmărirea finalității activității), nu putem urmări plener soluțiile adoptate de către autoritățile sesizate. Însă, modestele finalități ale controalelor a fost unul din reproșurile fundamentale adresate autorităților.

Cu titlu de exemplu³², deocamdată nici un funcționar public din cei 14 pe numele cărora au fost pornite cauze penale în ultimii 3 ani pentru îmbogățire ilicită nu a ajuns să fie condamnat. În 2 cazuri, urmărirea penală a fost încetată, iar alte 2 cauze au fost expediate în instanța de judecată. Actualmente, 10 persoane sunt bănuite de îmbogățire ilicită. Pentru a se înțelege importanța cazurilor, reținem doar unul din ele³³ - dosarul pe infracțiunea de îmbogățire ilicită comisă de șeful Direcției Generale Dezvoltare Regională a Ministerului Dezvoltării Regionale și Construcțiilor. S-a constatat că funcționarul deținea personal și prin persoane interpușe bunuri și mijloace financiare care în cumul au fost estimate la 6 milioane MDL, valoare care depășea substanțial veniturile de 1,07 milioane MDL obținute în perioada anilor 2011-2015³⁴.

1.2. Problemele în activitatea de control a CNI

Printre problemele cu care s-a confruntat CNI pe parcursul activității sale, au fost practicile neuniforme judiciare și lentoarea proceselor judiciare. Potrivit CNI, au fost controversate atât soluțiile instanțelor judecătorești pe cazurile de încălcare a regimului juridic al declarării veniturilor și proprietății, cât și soluțiile pe alte categorii de cazuri. Astfel, instanțele judecătorești soluționează neuniform spețele de incompatibilitate, pornind de la interpretarea echivocă a noțiunii de muncă remunerată, dar și vin cu soluții contradictorii asupra spețelor ce țin de conflictele de interese. Totodată, o bună parte a hotărârilor judecătorești definitive în privința actelor de constatare privind incompatibilitățile, nu au mai putut fi executate, întrucât persoanele vizate nu mai ocupau funcția incompatibilă, inclusiv din motivul expirării mandatului. La fel, în cazurile deciziilor de încetare a procesului contravențional, motivul de bază a fost expirarea termenului de aplicare a sancțiunii

³² <http://www.moldovacurata.md/news/view/zece-angajati-la-stat-sunt-investigati-in-prezent-de-cate-procurori-pentru-imbogatire-ilicita>, Viorica Manole, Zece angajați la stat sunt investigați în prezent de către procurori pentru îmbogățire ilicită.

³³ <http://cna.md/lib.php?l=ro&idc=143&t=/Studii-si-analize/Rapoarte-de-activitate/&year=2017>, Centrul Național Anticorupție. Raportul de activitate pentru anul 2016, p. 18 .

³⁴ Este vorba de două terenuri din orașul Călărași și mun. Chișinău, două imobile de lux, a căror valoare de piață depășește 1 milion MDL, un automobil de peste 600 mii MDL, active financiare de peste 300 mii MDL.

contravenționale, deși era stabilită vinovăția contraveniențelor de către instanțele judecătorești.

Totuși, în aceeași ordine de idei, este de reținut și imprezibilitatea CNI. În acest sens, reiterăm unele din cele mai mediatizate cazuri - cazurile magistraților Melniciuc³⁵ și Pitic³⁶:

- Oleg Melniciuc, președintele Judecătoriei Râșcani din municipiul Chișinău, și-a promovat rudele angajate în această instanță. Astfel, în anul 2014, când sora soției sale a fost angajată în funcția de grefieră, doar cu jumătate de salariu, la scurt timp, magistratul a emis un ordin prin care i-a acordat o normă deplină. Pe nepotul său l-a angajat prin cumul în calitate de administrator al rețelei de calculatoare a instanței. În anul 2015, CNI, constatând semnarea de către persoana vizată a mai multor acte administrative în situație de conflict de interese, clasează cazul;
- În cazul Marianeii Pitic, CNI a dispus în anul 2016 inițierea controlului privind încălcarea regimului juridic al declarării veniturilor și proprietății pentru anul 2015, după ce în mai multe surse media au apărut informații despre proprietățile nedeclarate ale soțului magistrei și valoarea neobișnuit de mică a automobilelor trecute în declarațiile cu privire la venituri și proprietate din 2014 și 2015. CNI a constatat lipsa unei încălcări intenționate din partea declarantei și a clasat cauza. De altfel, tocmai în cadrul unei eventuale urmăriri penale pentru fals în declarație, urma să se constate caracterul intenționat/neintenționat al faptei, astfel de constatări depășind limitele de competență a CNI.

Aceste cazuri demonstrează și lipsa de celeritate a CNI:

Cazul Melniciuc a fost în procedură aproape 3 luni (din 07 noiembrie 2014 până în 22 ianuarie 2015);

Cazul Pitic a fost în procedură circa 2,5 luni (din 28 aprilie până în 14 iulie 2016).

Eficiența redusă a activității de control a CNI se reconfirmă și prin puținele sancțiuni contravenționale aplicate pentru încălcări. Pe parcursul activității CNI, suma totală a amenzilor aplicate a constituit 346.000 MDL, sumă infimă în comparație cu bugetul alocat pentru funcționarea instituției³⁷.

Tabelul 6. CNI: Suma amenzilor aplicate versus bugetul alocat

Anul	2013	2014	2015	2016	2017
Suma amenzilor aplicate, MDL	312.000	3.000	17.500	13.500	x
Bugetul	5.288.800	4.044.200	4.452.800	6.300.300	5.827.900

³⁵<http://www.moldovacurata.md/news/view/presedintele-judecatoriei-rascani-a-fost-iertat-de-cni-pentru-ca-si-a-promovat-cumnata-si-nepotul>, Lilia Zaharia, Președintele Judecătoriei Râșcani a fost iertat de CNI pentru că și-a promovat cumnata și nepotul.

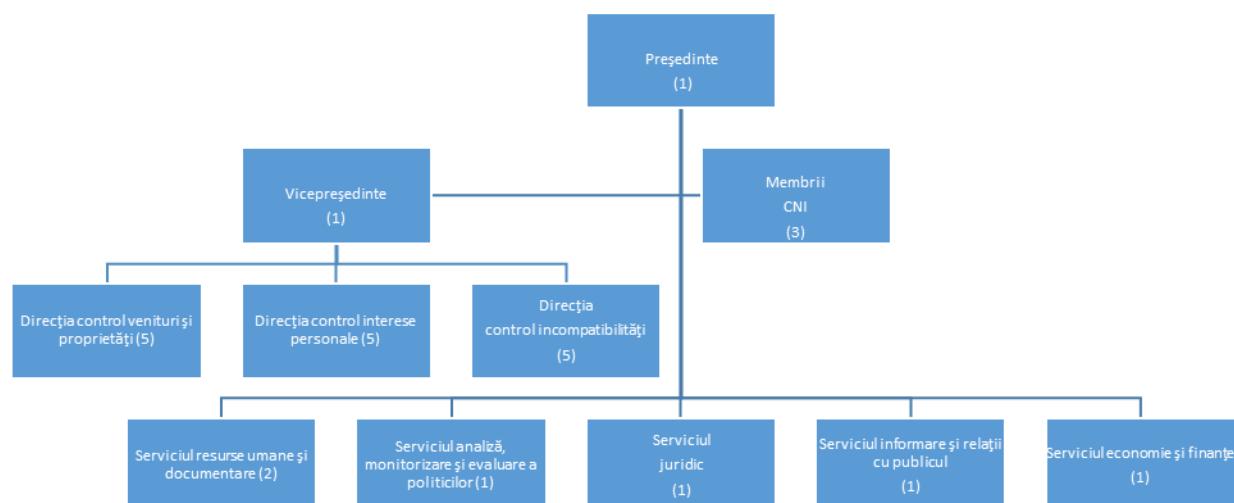
³⁶<http://www.moldovacurata.md/news/view/declaratie-de-pozitie-a-initiativei-civice-pentru-integritatea-in-serviciul-public-pe-marginea-deciziei-comisiei-nationale-de-integritate-de-a-clasa-cauza-marianei-pitic>, Declarația de poziție a inițiativei civice pentru integritate în serviciul public pe marginea deciziei Comisiei Naționale de Integritate de a clasa cauza Marianeii Pitic.

³⁷ Potrivit legilor bugetului de stat, cu modificările și completările ulterioare.

alocat CNI, MDL					
----------------------------	--	--	--	--	--

Performanța scăzută a CNI poate fi parțial explicată prin numărul redus de personal (Figura 5), dar și atractivitatea redusă a funcțiilor din cauza remunerării modeste. Cu referire la profilul personalului, din cei 24 angajați înregistrați la 31 decembrie 2016, mai mult de jumătate (15 angajați) aveau studii juridice, 4 angajați - studii economice, 2 – studii juridice și economice, 1 – studii în domeniul științelor comunicării. Vârsta medie a angajaților era de 43 ani, 6 angajați având vechime în serviciul public peste 20 ani, 4 – peste 10 ani, 6 – de la 5 la 10 ani, 6 – până la 5 ani.

Figura 5. Organigrama CNI la 01 septembrie 2014 (26 unități de personal)



În linii generale, rezultatele activității CNI reconfirmă existența unor deficiențe cronice în domeniu semnalate și în cercetările de specialitate³⁸. Cu referință la activitatea CNI, au fost apreciate realizările în partea ce ține de:

- demararea efectivă a procesului de depunere și control al declarațiilor cu privire la interesele personale;
- constatarea încălcărilor regimului de declarare a conflictului de interese, precum și a regimului de incompatibilități;
- demararea efectivă a procesului de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate;

³⁸ Pentru mai multe detalii, a se vedea: <http://www.e-democracy.md/files/cni-2-ani-mariana-kalughin.pdf>, Asociația pentru Democrație Participativă (ADEPT), Comisia Națională de Integritate la 2 ani de activitate: așteptări și realizări, Chișinău, 2014.

- constatarea, deși nu totdeauna cu celeritate, a încălcărilor regimului de declarare a veniturilor și proprietății;
- controalele inițiate și finalizate au vizat mai multe categorii de agenți publici, având o pondere esențială persoanele care dețin funcții publice importante (deputați, miniștri, conducători ai altor autorități, judecători, procurori, colaboratori ai organelor de drept), fiind aplicate și sancțiuni în acest sens;
- a sporit nivelul de transparență a declarațiilor, acestea fiind publicate, nu fără întârzieri, pe pagina web oficială a CNI;
- există, chiar dacă este una modestă, o dinamică pozitivă în activitatea CNI.

Totuși, au fost constatate mai multe deficiențe, cum ar fi:

- randamentul infim în verificarea (controlul) declarațiilor depuse;
- ponderea infimă a materialelor finalizate cu învinuire penale;
- suma totală infimă a amenzilor contravenționale aplicate;
- practicile neuniforme aplicate, în special în cazul pornirii urmăririi penale și aplicării sancțiunilor contravenționale;
- nevalorificarea procedurilor în examinarea și soluționarea conflictelor de interese care ar fi trebuit să fie anunțate de către persoanele, prevăzute de lege, cu funcții importante (Președintele RM, deputații în Parlament, membrii Guvernului etc.);
- nevalorificarea, în deplină măsură, a instrumentarului privind acționarea în anularea actului administrativ emis/adoptat, actului juridic încheiat sau deciziei luate cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese;
- publicarea întârziată a declarațiilor și controlul insuficient privind calitatea prelucrării declarațiilor.

Pornind de la acestea, mai multe recomandări au fost adresate autorităților:

- revizuirea esențială a cadrului legal, eventual, prin sistematizarea prevederilor legii nr. 16/2008 și legii nr. 1264/2002 într-un act legislativ unic, care ar reglementa domeniul. Actul legislativ ar trebui să prevadă și un formular unic al declarației cu privire la avere și interese personale;
- revizuirea esențială a modului de înființare a CNI;
- excluderea oricăror competențe ale altor organe (CNA, MAI, SIS, organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor) în domeniul atribuit CNI;
- eficientizarea mecanismelor de sancționare a încălcărilor în domeniu;
- fortificarea conceptelor îmbogățirii ilicite și confiscării extinse;
- extinderea listei subiecților declarării și asupra altor persoane cu funcții importante;
- alocarea bugetului instituțional pornind de la necesitățile CNI;
- insistarea asupra dezvoltării conceptului de declarare on-line;
- majorarea numărului de unități de personal;
- majorarea salariilor personalului, asigurând acoperirea necesităților de personal;
- formarea continuă a personalului prin instruirii specializate și calificate;
- îmbunătățirea comunicării CNI cu publicul.

Este de menționat că o parte din aceste recomandări au fost luate în calcul în procesul de reformare a CNI, demarat prin adoptarea, în data de 17 iunie 2016, a așa-zisului „pachet de legi privind integritatea”, din care fac parte legea nr. 132/2016 și legea nr. 133/2016, precum și în conexiune cu acestea – legea nr. 134/2016.

2. ANI: situația curentă

În pofida angajamentele asumate prin mai multe documente de politici³⁹, guvernarea niciodată nu s-a grăbit să reformeze CNI. Proiectele de legi necesare reformei au fost elaborate la sfârșitul anului 2014, însă au fost respinse de către Guvernul Gaburici la 16 iunie 2015.⁴⁰ Împotriva proiectelor au votat membrii Guvernului din partea PDM, care, evident ipocrit, ulterior declară adoptarea acestora prioritate⁴¹, iar mai târziu - realizare.⁴² Totuși, mai degrabă sub presiunea din exterior decât motivat interior, Guvernul Filip, în februarie 2016, aprobă și înaintează proiectele Parlamentului.⁴³ Adoptarea întârziată și fără revizuirea dispozițiilor finale, promulgarea și publicarea, la fel negrăbite, au făcut imposibilă reorganizarea eficientă a instituției.

Legile din pachetul de legi privind integritatea au intrat în vigoare la 01 august 2016, cu excepția prevederilor privind procesul de înființare a ANI prin reorganizarea CNI (înființarea CI, numirea președintelui și vicepreședintelui ANI, angajarea inspectorilor de integritate) care au intrat în vigoare la data publicării, 30 iulie 2016, dar și a prevederilor referitoare la depunerea declarațiilor în formă electronică, care vor deveni executorii la 01 ianuarie 2018. La momentul scrierii acestui studiu, procesul de reorganizare a CNI nu depășise etapa de constituire a Consiliului de Integritate și de desfășurare a concursului pentru suplinirea funcțiilor de conducere ale ANI. În lipsa inspectorilor de integritate, responsabili de controlul declarațiilor de avere și interese și care urmează a fi numiți de către președintele (încă neales) ANI, de mai bine de un an este sistat procesul de control al averilor, intereselor personale, incompatibilităților și restricțiilor. Ca rezultat, nu au fost verificate declarațiile pentru anul 2015, iar cele pentru anul 2016 abia sunt supuse procesului de scanare și digitizare.

2.1. Actorii cheie în arhitectura instituțională a ANI

Potrivit actualelor prevederi legale, se modifică esențial arhitectura instituțională, câțiva actori-cheie având atribuții importante în asigurarea funcționalității ANI.

Președintele RM	Numește, revocă și suspendă din funcții președintele și vicepreședintele ANI.
CI (constituit din 7 membri, dintre care: 1 reprezentant desemnat de Parlament; 1 reprezentant desemnat de Guvern; 1 reprezentant desemnat de CSM; 1	Aprobă Regulamentul de desfășurare a concursului pentru suplinirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte ai ANI, aprobă tematica de concurs și componența comisiilor de organizare a concursului, de elaborare a subiectelor, de verificare a lucrărilor și de soluționare a contestațiilor; Organizează concursul pentru suplinirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte ai ANI;

³⁹ Strategia națională anticorupție pe anii 2011-2016, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 154 din 21.07.2011; Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, aprobată prin Legea nr. 231 din 25.11.2011; Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 808 din 07.10.2014; Foaia de parcurs privind agenda de reforme prioritare.

⁴⁰ <http://www.jurnal.md/ro/politic/2015/6/16/boicot-la-guvern-pachetul-de-legi-privind-reforma-sistemului-national-de-integritate-respins-gaburici-propun-sa-trecem-direct-la-demisie/>

⁴¹ <http://www.pdm.md/ro/noutati/stiri/pdm-propune-lista-prioritatilor-pentru-viitoarea-guvernare>

⁴² http://www.publika.md/s-a-terminat-cu-imbogatirea-ilicita-a-demnitarilor-detalii-despre-pachetul-de-integritate_2522211.html

⁴³ Hotărârile Guvernului nr. 127, 128 și 129 din 16.02.2016 au fost înregistrate de Parlament la 18.02.2016.

<p>reprezentant desemnat de CSP; 1 reprezentant desemnat de CALM; 2 reprezentanți ai societății civile.)</p>	<p>Validează rezultatele concursului pentru suplinirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte ai ANI;</p> <p>Propune Președintelui RM numirea, revocarea, suspendarea din funcții a președintelui și vicepreședintelui ANI;</p> <p>Aprobă regulamentele de organizare și funcționare ale CI și Colegiului disciplinar, normele interne de conduită și etică din cadrul ANI;</p> <p>Aprobă regulamentul privind modul de organizare și desfășurare a concursului pentru suplinirea funcțiilor de inspector de integritate;</p> <p>Aprobă strategia și planul de activitate al ANI;</p> <p>Analizează și aprobă rapoartele anuale ale ANI;</p> <p>Alte atribuții prevăzute de lege.</p>
<p>Președintele ANI</p>	<p>Numește în funcții inspectorii de integritate, funcționarii publici și personalul contractual, modifică, suspendă și dispune încetarea raporturilor de serviciu/de muncă ale acestora;</p> <p>Soluționează problemele ce țin de stabilirea sporurilor la salariu și de acordare a primelor;</p> <p>Aprobă regulamentul intern al ANI;</p> <p>Aprobă schema de încadrare a aparatului ANI în conformitate cu structura aprobată de Parlament;</p> <p>Prezintă spre aprobare CI strategia și planul de activitate al ANI;</p> <p>Aprobă metodologia de efectuare a controlului averii și intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor;</p> <p>Aprobă regulamentul privind modul de completare a declarațiilor de avere și interese personale în formă electronică;</p> <p>Aprobă îndrumările metodologice privind modul de declarare a averilor și a intereselor personale, de soluționare a conflictelor de interese și a stărilor de incompatibilitate;</p> <p>Alte atribuții prevăzute de lege.</p>
<p>Vicepreședintele ANI</p>	<p>Exercită atribuții ce îi sunt încredințate de președintele ANI;</p> <p>Exercită atribuțiile președintelui ANI în cazul absenței, al vacanței funcției sau al suspendării mandatului acestuia.</p>
<p>Inspectorii de integritate</p>	<p>Este responsabil de efectuarea controlului averii și intereselor personale, privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor, fiind investit cu o multitudine de atribuții în acest sens.</p>

2.2. Activitatea Consiliului de Integritate: realizări și probleme

Evident, demararea procesului de reorganizare a CNI în ANI ține de competența CI, abilitat cu funcția de organizare și desfășurare a concursului pentru suplinirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte ai ANI. În acest sens, cronologic, evenimentele au derulat în următoarea consecutivitate.

11 august 2016⁴⁴	A fost desemnat reprezentantul CSP în CI.
06 septembrie 2016⁴⁵	A fost desemnat reprezentantul CSM în CI.
09 septembrie 2016⁴⁶	A fost anunțată propunerea CALM privind desemnarea reprezentantului său în CI.
26 septembrie 2016⁴⁷	A fost adoptat Regulamentul privind selectarea reprezentanților societății civile în Consiliul de Integritate.
22 decembrie 2016⁴⁸	A fost desemnat reprezentantul Parlamentului în CI.
27 decembrie 2016⁴⁹	Au fost selectați reprezentanții societății civile în CI.
28 decembrie 2016⁵⁰	A fost desemnat reprezentantul Guvernului în CI.
30 decembrie 2016⁵¹	A fost convocată prima ședință a CI.
20 februarie 2017⁵²	A fost aprobat de către CI Regulamentul privind modul de organizare și desfășurare a concursului pentru suplinirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte ai ANI.
07 aprilie 2017	A fost publicate în Monitorul Oficial Regulamentul privind modul de organizare a concursului pentru suplinirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte ai ANI și Anunțul privind organizarea concursului. Termenul de depunere a dosarelor: 10 aprilie – 03 mai, 2017.
04 mai 2017⁵³	A fost prelungit, confuz justificat, termenul de depunere a dosarelor până la 15 mai 2017.
31 mai 2017⁵⁴	Încetează mandatul membrului CI desemnat de Guvern (în baza cererii de demisie a acestuia).
28 iunie 2017⁵⁵	A fost desemnat un nou reprezentant al Guvernului în CI.
31 iulie 2017⁵⁶	Confuz, a fost prelungit termenul de depunere a dosarelor până la 14

⁴⁴ Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor cu privire la demersul Ministrului Justiției, referitor la desemnarea unui reprezentant al Consiliului Superior al Procurorilor în componența Consiliului de Integritate, nr. 12-221/16 din 11.08.2016, <http://www.procuratura.md/file/221%20desemnare%20reprezentant%20in%20ANI.pdf>.

⁴⁵ Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la demersul Ministrului Justiției, referitor la desemnarea unui reprezentant al Consiliului Superior al Magistraturii în Consiliul de Integritate, nr. 559/23 din 06.09.2016, <http://csm.md/files/Hotaririle/2016/23/559-23.pdf>.

⁴⁶ <http://www.calm.md/libview.php?l=ro&idc=66&id=3290&t=/serviciul-presa/comunicate/anun-privind-desemnarea-din-partea-calm-a-unui-reprezentant-in-consiliului-de-integritate-al-autoritaii-naionale-de-integritate-ani>.

⁴⁷ Hotărârea Guvernului nr. 1089 din 26.09.2016 pentru aprobarea Regulamentului privind selectarea reprezentanților societății civile în Consiliul de Integritate.

⁴⁸ Hotărârea Parlamentului nr. 306 din 22.12.2016 cu privire la desemnarea unui membru al Consiliului de Integritate.

⁴⁹ <http://justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=4&id=3294>

⁵⁰ Hotărârea Guvernului nr. 1422 din 28.12.2016 cu privire la desemnarea unui membru al Consiliului de Integritate.

⁵¹ <http://ani.md/ro/node/30>

⁵² <http://ani.md/ro/node/168>, Hotărârea Consiliului de Integritate nr. 1 din 20.02.2017 cu privire la aprobarea Regulamentului privind modul de organizare și desfășurare a concursului pentru suplinirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte ai Autorității Naționale de integritate.

⁵³ <http://ani.md/ro/node/183>

⁵⁴ Hotărârea Guvernului nr. 358 din 31.05.2017 cu privire la încetarea mandatului unui membru al Consiliului de Integritate.

⁵⁵ Hotărârea Guvernului nr. 475 din 28.06.2017 cu privire la desemnarea unui membru al Consiliului de Integritate.

	august 2017.
04 septembrie 2017 ⁵⁷	CI a examinat trei din cele patru dosare depuse pentru concurs. Ședința a fost întreruptă pentru a solicita și a examina informații suplimentare privind unul din candidați.
12 septembrie 2017 ⁵⁸	Acceptarea doar a 3 candidați la concurs și prelungirea termenului de depunere a dosarelor pentru funcția de vicepreședinte ANI până la 29 septembrie 2017.
21 septembrie 2017 ⁵⁹	Este organizată prima etapă a concursului (proba scrisă) pentru suplinirea funcției de președinte ANI, cu participarea a doi candidați înscriși în concurs (Teodor Cîrnaț și Victor Strătilă).
26 septembrie 2017 ⁶⁰	Cei doi candidați la funcția de președinte al ANI au susținut proba de interviu.

Astfel, la mai mult de un an de la adoptarea legilor din pachetul de legi privind integritatea, implementarea acestora nu a mers mai departe decât înființarea CI și lansarea concursului pentru suplinirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte ai ANI.

Întârzierile în implementarea legilor sunt cauzate de întârzierile în înființarea CI. Potrivit art. 44 alin. (2) din legea nr. 132/2016, în termen de o lună de la publicarea legii, se prescria desemnarea membrilor CI, inclusiv selectarea membrilor care reprezintă societatea civilă. CSP a fost unica autoritatea care s-a încadrat în termenul prescris. De altfel, dacă autoritățile și CALM ar fi desemnat reprezentanții săi în termenul prescris de lege, procedurile ulterioare ar putea fi grăbite. Or, în temeiul art. 44 alin. (3) din legea nr. 132/2016, CI urma să fie convocat în prima ședință de către președintele CNI în termen de 15 zile de la desemnarea a cel puțin 5 membri.

La fel, implementarea întârziată a cadrului legal este cauzată și de eficiența redusă a CI, care, în nouă luni de activitate, nu a depășit decât etapa inițială a desfășurării concursului pentru suplinirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte ai ANI. La fel, este de menționat că în tot acest timp CI își desfășoară activitatea fără reglementări dezvoltate în acest sens, fiind impredictibil în activitate, dar și în comunicarea cu părțile interesate. Mai mult, CI nu pare abil în reglementare. Drept dovadă servește calitatea contestabilă a Regulamentului privind modul de organizare și desfășurare a concursului pentru suplinirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte ai ANI.⁶¹

Mai grav, urmare a dezbaterilor parlamentare, conținutul legilor a fost deteriorat esențial cu riscul de a periclita substanțial potențialul benefic al întregii reforme în domeniu.⁶² Această problemă nu este conștientizată de CI. De altfel, pornind de la componența nominală a CI, acesta nici nu poate fi foarte eficient în promovarea unor îmbunătățiri în domeniu. Era recomandabil ca reprezentantul Parlamentului să fie deputat, care, deținând dreptul de inițiativă legislativă, ar fi putut promova mai eficient amendarea cadrului legal. În realitate,

⁵⁶ <http://ani.md/ro/node/195>, <http://ani.md/ro/node/196>.

⁵⁷ <http://ani.md/ro/node/200>

⁵⁸ <http://ani.md/ro/node/202>, <http://ani.md/ro/node/204>.

⁵⁹ <http://ani.md/ro/node/206>.

⁶⁰ <http://ani.md/ro/node/213>.

⁶¹ <http://www.moldovacurata.md/news/view/regulamentul-de-alegere-a-conducerii-ani-contestat-de-societatea-civila>, Natalia Enache, Regulamentul de alegere a conducerii ANI – contestat de societatea civilă.

⁶² <http://www.transparency.md/2017/02/02/monitorizarea-resetarii-sistemului-anti-coruptie-in-republica-moldova/>, Transparency International – Moldova, Monitorizarea procesului de re-setare a sistemului anti-corupție în Republica Moldova în 2016.

Parlamentul a ales să desemneze în calitate de reprezentant o persoană din mediul asociativ. La fel, și Guvernul a desemnat în calitate de reprezentant, inițial - o persoană din mediul de notari, ulterior – o persoană din mediul de avocați. Pe când, mai indicată ar fi desemnarea de către Guvern a unui membru al Guvernului, astfel obținându-se posibilitatea promovării necesităților ANI la nivel de Guvern.

În legătură cu CI, mai poate fi reținută ca problemă – componența dezechilibrată a entității, în care prevalează reprezentanții puterilor în raport cu reprezentanții societății civile. De altfel, și calitatea reprezentanților societății civile este una contestată.⁶³ Cel mai important este că actualul cadru legal nu permite responsabilizarea efectivă a membrilor CI. Potrivit art. 12 alin. (5) din Legea nr. 132/2016, revocarea mandatului membrului CI se face în cazul în care: acesta nu-și depune declarația de avere și interese personale sau refuză să o depună; rămâne definitivă o sentință de condamnare a acestuia; survin circumstanțe care fac ca acesta să nu mai corespundă cerințelor stabilite de lege (art. 12 alin. (3) din Legea citată); acesta absentează nemotivat de la 3 ședințe consecutive sau de la oricare 6 ședințe ale CI în cursul unui an; acesta încalcă restricția prevăzută la alin. (6) din același articol (abținerea de la exprimarea publică a convingerilor politice privind activitatea CI sau a ANI și abținerea de la favorizarea vreunui partid politic). Astfel, un membru al CI, chiar dacă este evident ineficient, nu poate fi revocat.

2.3 Problemele generate de tergiversarea reformei ANI

Lentoarea cu care se desfășoară reforma instituțională a ANI a generat deja mai multe probleme cu un impact negativ asupra funcționării sistemului de control a averilor, intereselor personale și a stărilor de incompatibilitate în sectorul public. Vom enumera cele mai importante dintre acestea.

1. Sistarea procesului de verificare a declarațiilor de avere și interese

Începând cu 01 august 2016, când a intrat în vigoare legea nr. 132/2016 și până în prezent rămâne sistat controlul averii, intereselor personale, conflictelor de interese, incompatibilităților și restricțiilor în serviciul public. Acest blocaj este determinat de faptul că verificarea declarațiilor de avere și interese ține de responsabilitatea inspectorilor de integritate numiți de către președintele ANI, care la moment abia urmează a fi selectat și numit. De altfel, pentru același motiv, nici controalele inițiate până la data intrării în vigoare a legii nr. 132/2016 nu pot fi continuate⁶⁴.

Potrivit informațiilor furnizate de ANI⁶⁵, în semestrul I al anului 2017, în adresa autorității au parvenit:

- 74 petiții cu solicitări de efectuare a controlului, altele 84 petiții de acest gen parvenind în anul 2016, după intrarea în vigoare a noilor prevederi legale, toate așteptând să fie examinate de către inspectorii de integritate. La acestea urmează a fi plusate 75 de proceduri de control nefinisate din gestiunea CNI⁶⁶, proceduri care pot fi continuate, la fel, de inspectorii de integritate;

⁶³<http://unimedia.info/stiri/membrii-comisiei-de-selectare-a-reprezentantilor-societatii-civile-in-consiliul-de-integritate--nu-sunt-de-acord-cu-rezultatul-concursului-125476.html>

⁶⁴ În acest sens sunt prevederile art. 44 alin. (10) din legea citată.

⁶⁵ <http://ani.md/ro/node/147>, Raport privind activitatea ANI în semestrul I al anului 2017.

⁶⁶ Datele furnizate de către ANI sunt confuze. Or, dacă, pe parcursul activității CNI, au fost inițiate 1.138 proceduri de control, dintre care 1.040 au fost finalizate, în gestiunea CNI ar fi trebuit să rămână 98 proceduri nefinisate.

- 55.710 declarații de avere și interese personale, altele 3.994 parvenind în anul 2016, după intrarea în vigoare a noilor prevederi legale, toate așteptând să fie verificate de inspectorii de integritate.

Este evident că trenarea procesului de reorganizare pune în pericol activitatea de control al averii și intereselor personale și ar putea duce la omiterea anumitor termene de prescripție – în mod special, termenul de prescripție al răspunderii contravenționale.

2. Amânarea activităților preparatorii pentru lansarea sistemului on-line de depunere și verificare a declarațiilor de avere și interese

Obligativitatea depunerii on-line a declarațiilor de avere și interese începând cu 1 ianuarie 2018, presupune crearea de către ANI a tuturor condițiilor necesare pentru completarea declarațiilor de către agenții publici. În special, este vorba despre elaborarea și aprobarea de Regulamentului privind modul de completare a declarațiilor de avere și interese personale în formă electronică și a Ghidului privind sistemul de depunere în formă electronică a declarațiilor de avere și interese personale. Aceste documente urmează a fi adoptate de către președintele ANI, care încă urmează a fi numit. Implementarea cu succes a mecanismului de completare și verificarea on-line a declarațiilor de avere și interese este imposibilă fără organizarea unor sesiuni de instruire atât a subiecților declarării, cât și a inspectorilor de integritate ce urmează a fi angajați, privind utilizarea platformei on-line de depunere și verificare a declarațiilor de avere și interese.

3. Imposibilitatea ANI de a participa plenar la consultări publice pe marginea proiectelor de legi care au tangență cu domeniul său de activitate

Funcționalitatea redusă a ANI și stare de indeterminare în care se află actualul personal al ANI/CNI, au avut un impact negativ și asupra participării ANI la procesul de consultare publică organizat de către decidenți asupra unor proiecte de legi care au tangență cu atribuțiile ANI. Situația creată poate facilita intervenția politicului în cadrul legal în care operează ANI, care de cele mai dese ori este una contraproductivă. Un exemplu elocvent, este proiectul legislativ comun definitivat al PSRM și PDM privind modificarea sistemului electoral⁶⁷, care atribuia ANI obligații suplimentare celor prevăzute de către legea nr.132/2016. Printre altele, proiectul prevedea eliberarea de către ANI a unui certificat de integritate pentru fiecare candidat la alegerile parlamentare, care să conțină informații despre existența actelor de constatare ale ANI rămase definitive referitoare la regimul declarării averilor, intereselor, stărilor de incompatibilitate și la confiscarea averii nejustificate, și a restricțiilor legale de a ocupa funcții publice. Deși în final acest certificat a fost înlocuit cu cazierul de integritate, eliberat de CNA, introducerea în proiectul definitivat al legii al unei noțiuni anterior inexistente, cum este certificatul de integritate, poate servi drept probă indirectă al excluderii ANI din procesul de consultări.

4. Plasarea cu întârziere a declarațiilor pe pagina web a ANI

Asemeni anilor precedenți, și în 2017 publicarea declarațiilor de avere și interese s-a realizat cu o întârziere de mai multe luni, contrar obligației legale a ANI de a plasa pe pagina sa web declarațiile în termen de 30 de zile de la data depunerii. Așa cum declarațiile anuale se depun până la data de 31 martie, declarațiile pentru anul 2016 urmau a fi făcute publice la data de 1 mai 2017. În realitate, contractul de achiziție a serviciilor de digitizare și prelucrare

⁶⁷ Proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, 16.07.2017 9definitivat pentru lectura a II-a), <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=Mj1hmPtaC3Y%3d&tabid=254&language=ro-RO>.

a declarațiilor de avere și interese a fost semnat abia pe 6 iulie 2017. Deși în anii precedenți această întârziere era determinată de adoptarea tardivă a bugetului CNI⁶⁸, în acest an, motivul principal a fost legat de constrângerile organizaționale, induse de modificarea cadrului legal privind declararea averilor și intereselor personale (extinderea bazei subiecților, nou formular al declarației etc.) și lentoarea procesului de reorganizare a CNI. Aparent inofensivă, nerespectarea termenelor de publicare a declarațiilor de avere și interese pe de o parte, sporește neîncrederea cetățenilor în capacitatea ANI de a funcționa eficient, iar pe de altă parte, creează impedimente pentru supravegherea publică deocamdată redusă asupra activității ANI.

⁶⁸ Interviu cu Anatolie Donciu, președintele CNI, 5.02.2015, https://monitorul.fisc.md/bussines/ambiguitatile_nu_fac_bine_atunci_cind_e_vorba_de_aprecierea_integritatii_unei_persoane.html

III. DEFINIREA PROBLEMELOR ANI ȘI FORMULAREA SOLUȚIILOR

3.1 Analiza SWOT a ANI aflat în proces de reformare

Pornind de la funcționalitatea redusă a ANI încă nu sunt acumulate experiențe efective de aplicare a noului cadru legal privind controlul averii, intereselor personale, conflictelor de interese, incompatibilităților și restricțiilor. Totuși, analiza cadrului legal în domeniul integrității, experiențele CNI, dar și ultimele evoluții ale procesului de reformare instituțională a ANI, ne permit să evidențiem unele posibile riscuri și constrângeri, cu care ar putea să se confrunte ANI în activitatea sa, odată ce va deveni pe deplin funcțională. Acestea urmează a fi examinate doar împreună cu avantajele și dezavantajele ANI, care sunt prezentate prin aplicarea modelului SWOT. Modelul de mai jos prezintă și unele soluții pentru reducerea dezavantajelor și diminuarea riscurilor identificate.

Puncte forte	Punctele de slăbiciune
<p>1. Serviciile oferite de ANI (controlul averii, intereselor personale, conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor) sunt de interes public sporit, fapt ce determină un suport public oferit a priori autorității și un avantaj de atitudine publică.</p> <p>2. Modul de numire a președintelui și vicepreședintelui ANI (prin numire de către Președintele RM la propunerea CI urmare a concursului) ar putea garanta independența acestora.</p> <p>3. Activitatea de control va ține de competența exclusivă a inspectorilor de integritate care vor avea garanții de independență, inclusiv dreptul de a contesta actele administrative care îi vizează.</p> <p>4. Punerea în aplicare a mecanismelor de declarare on-line, dar și accesul la baze de date on-line ale altor autorități, vor avea ca efect eficientizarea activității de control.</p> <p>5. Existența unei baze tehnico-materiale relativ consolidate și a unui personal auxiliar instruit (care va fi transferat în funcțiile corespunzătoare din cadrul ANI), va permite o relansare mai rapidă a activității plene a ANI, după selectarea organelor de conducere.</p>	<p>1. Întârzierile cu care a fost înființat CI nu poate să nu alimenteze percepția cvasi-generală că reformarea ANI nu face parte din realele priorități ale guvernării, fapt ce poate aduce atingere credibilității ANI.</p> <p><i>Soluție: ANI va trebui să-și recupereze imaginea, din start prejudiciată, prin aplicarea, efectivă și eficientă, a unei strategii potrivite de comunicare cu publicul.</i></p> <p>2. Componenta dezechilibrată a CI, prevalând reprezentanții puterilor, dar și modul contestat în care a avut selecția reprezentanților societății civile, din start depunțează entitatea, diminuându-i și din prestigiu. CI este perceput ca o entitate încetinită, care s-a plasat, în exercitarea misiunii, mai degrabă în defensivă decât în ofensivă.</p> <p><i>Soluție: modificarea legii nr. 132/2016 prin extinderea numărului de membri ai CI care reprezintă societatea civilă de la 2 la 4.</i></p> <p>3. CI funcționează fără norme dezvoltate printr-un act normativ subordonat legii, fapt care face entitatea imprezvizibilă. În mod special, CI este imprezvizibil în comunicarea cu părțile interesate, fiind importantă nu numai publicitatea ședințelor, dar și oferirea unor termene rezonabile pentru ca părțile interesate să vină cu contribuții.</p> <p><i>Soluție: Este esențială executarea de către CI a normelor art. 12 alin. (7) lit. h) din Legea nr. 132/2016 – aprobarea regulamentului de organizare și funcționare a CI. Regulamentul ar trebui să conțină și prevederi cuprinzătoare menite să asigure transparența procesului</i></p>

	<p><i>decizional.</i></p> <p>4. Actualul cadru legal nu oferă instrumente sigure în vederea responsabilizării membrilor CI. Chiar dacă este evident inefficient, membrul CI nu poate fi revocat.</p> <p><i>Soluție: În acest sens, este importantă completarea art. 12 alin. (5) din Legea nr. 132/2016 cu prevederi care ar servi drept temelie pentru revocarea unui membru al CI în cazul în care acesta este efectiv inefficient.</i></p> <p>5. Actualul cadru legal este unul contradictoriu în partea ce ține de atribuțiile CI. Ne referim la controlul privind depunerea în termen a declarațiilor de avere și interese personale depuse de inspectorii de integritate (art. 12 alin. (7) lit. i) din Legea nr. 132/2016), examinarea și soluționarea conflictelor de interese ale inspectorilor de integritate, precum și a sesizărilor ce țin de încălcarea de către aceștia a regimului juridic al incompatibilităților (art. 12 alin. (7) lit. l) din Legea nr. 132/2016). Aceste norme sunt confuze din perspectiva prevederilor art. 20 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 132/2016, dar și din perspectiva art. 10 alin. (3) din Legea nr. 133/2016.</p> <p><i>Soluție: Este necesară clarificarea normelor respective, eventual, prin excluderea competențelor de acest gen ale CI.</i></p> <p>6. Fiind încetinit în luarea deciziilor, CI mai degrabă a tergiversat procesul de instituționalizare a ANI decât l-a facilitat. La mai mult decât un an de la intrarea în vigoare a legilor relevante, ANI nu este funcțional plinar, nefiind aprobat nici cadrul normativ subordonat necesar (cum ar fi – regulamentul privind modul de organizare și desfășurare a concursului pentru suplinirea funcțiilor de inspector de integritate).</p> <p>Timp de mai mult de un an este sistată activitatea de control, fapt ce, ulterior, ar putea genera probleme. Mai mult, funcționalitatea redusă a ANI nu poate să nu afecteze climatul de muncă, personalul fiind frustrat de inactivitate.</p> <p><i>Soluție: Este necesară grăbirea de către CI, în limitele cadrului legal a procedurilor de concurs pentru selectarea conducerii ANI și aprobarea regulamentului privind modul de organizare și desfășurare a concursului pentru suplinirea funcțiilor de inspector de integritate.</i></p> <p>7. În temeiul art. 27 alin. (4) și art. 30 din Legea</p>
--	--

	<p>nr. 132/2016, una din garanțiile integrității controlului, este repartizarea aleatorie, prin sistemul electronic de distribuire, a declarațiilor de avere și interese personale.</p> <p><i>Soluție: Sistemul urmează a fi dezvoltat și utilizat.</i></p> <p>8. Activitatea de control al declarațiilor este una complexă. ANI ar putea să se confrunte cu problema calificării insuficiente a personalului.</p> <p><i>Soluție: Este necesară instruirea inspectorilor de integritate, dar și a membrilor CI.</i></p> <p>9. Pornind de la experiențele CNI, ANI ar putea să se confrunte cu probleme legate de raportarea activității, inclusiv urmărirea finalității activității.</p> <p><i>Soluție: În acest sens, vor fi necesare: identificarea și urmărirea unor indicatori ca indicatori de performanță instituțională; elaborarea unui format unic de raportare internă; dezvoltarea și consolidarea capacităților/abilităților persoanelor/subdiviziunilor responsabile de raportare.</i></p> <p>10. Conflictul continuu dintre președintele CNI și membri acesteia au creat o cultură organizațională defectuoasă, marcată de neîncredere și competiție neloială, care a afectat activitatea instituției. <i>Soluție: În scopul evitării perpetrării acestei culturi organizaționale sunt necesare eforturi pentru a crea și menține coeziunea colectivului și crearea unui climat de muncă favorabil.</i></p>
Oportunitățile	Amenințările
<p>1. Pornind de la specificul serviciilor acordate de ANI, publicul (inclusiv – mass media) este a priori interesat de activitatea entității și este predispus să-i ofere suport.</p> <p>2. Există o presiune externă constantă asupra autorităților din partea partenerilor de dezvoltare. Livrarea unor rezultate concrete și tangibile legate de reforma ANI se numără printre obiectivele pe termen scurt ale Agendei de Asociere 2017-2019.</p> <p>3. Integritatea este susținută la nivel internațional. ANI ar putea să beneficieze din cooperarea cu organizațiile specializate internaționale, dar și din cooperarea cu agențiile similare din alte țări.</p>	<p>1. Riscuri de ordin politic</p> <p>Pornind de la tipul guvernării, din experiențele CNI, ANI nu se va bucura de suport real guvernamental. Judecând după tendința politicului de a se implica în activitatea autorităților, unele deficiențe ale actualului cadru legal ar putea să fie utilizate în a face din ANI un instrument politic obedient. Mai mult chiar, există riscul unor intervenții în cadrul legal existent și crearea unor blocaje suplimentare pentru activitatea instituției (ex. tentativa de adoptare a legii privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală). În aceeași ordine de idei, se încadrează și amenințarea neintervenției în actualul cadru legal pentru înlăturarea lacunelor și prevederilor confuze privind activitatea de</p>

	<p>control.</p> <p><i>Soluție: Societatea civilă urmează să exercite o presiune constantă asupra autorităților pentru promovarea îmbunătățirilor legislative de fortificare a independenței și eficienței ANI, și de jucarea inițiativelor legislative controversate.</i></p> <p>2. Riscuri de ordin financiar</p> <p>CNI s-a confruntat permanent cu un deficit de personal ca urmare a salarizării joase, fapt ce a afectat realizarea misiunii acesteia. Instituția reformată și cu un număr mai mare de personal, va necesita resurse financiare suplimentare pentru asigurarea unei activități de control eficiente. În același timp, inactivitatea Parlamentului în aprobarea statelor de personal și reducerea bugetului ANI pentru anul 2017 comparativ cu cel din 2016 trezesc îngrijorări privind o posibilă repetare a experienței CNI. De asemenea, este probabil și că autoritățile să fie constrânse în alocarea resurselor de către situația economică curentă.</p> <p><i>Soluții: 1. ANI să întreprindă demersuri mult mai active pe lângă Guvern și Parlament privind alocarea bugetului necesar pentru buna funcționare a instituției. 2. Informarea publicului larg și a partenerilor de dezvoltare despre situația creată și solicitarea asistenței pentru funcționarea ANI.</i></p> <p>3. Riscuri de ordin instituțional</p> <p>Ineficiența CI ar putea fi utilizată de politic drept pretext pentru a contra-reforma ANI (fie prin revenirea la vechea organizare a entității, fie prin comasarea acesteia cu CNA).</p> <p><i>Soluție: Monitorizarea continuă de către societatea civilă a CI pentru a impulsiona o activitate mai eficientă a acestuia.</i></p> <p>Utilizarea sistemului on-line de verificare a declarațiilor de avere și interese presupune operarea cu o multitudine de date, inclusiv date cu caracter personal, care sunt susceptibile riscului de scurgere a informațiilor. Acest fapt ar putea duce discreditarea instituției și alimentarea neîncrederii în independența acesteia.</p> <p><i>Soluție: Adoptarea de către ANI a unor mecanisme interne de securizare a datelor.</i></p>
--	---

3.2 Definirea problemelor și necesităților ANI după reorganizare

În momentul în care ANI nu este pe deplin funcțională, iar noul cadru legal nu a fost încă aplicat, nu ne putem baza pe careva date concrete în definirea problemelor privind controlul, constatarea și sancționarea conflictelor de interese. Vom încerca să identificăm potențialele probleme reieșind din analiza SWOT efectuată, deficiențele cadrului legal și instituțional, în care urmează să activeze ANI, constatate mai sus, dar și din experiența anterioară a CNI.

1. Cadrul legislativ actual nu este explicit și cuprinzător la capitolul activității de control a averilor, conflictelor de interese și incompatibilităților

Cadrul legal în vigoare în domeniul integrității publice conține lacune, prevederi confuze și contradictorii care ar putea afecta realizarea eficientă a misiunii ANI de verificare, constatare și sancționare a încălcărilor regimului juridic al averii și intereselor personale, al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor. Cu titlu de exemplu:

- prevederile ambigue (art. 19 lit. a) și d) al legii nr. 132/2016) care ar putea limita activitatea inspectorilor de integritate de verificare a informațiilor privind averea, conflictele de interese și incompatibilitățile ale agenților publici, în limitele unui an fiscal (1 ianuarie-31 decembrie). Astfel, într-un fel se menține termenul de prescripție de un an pentru verificarea declarațiilor prezent în legea precedentă (legea nr. 1264/2002). Este evident că păstrarea acestei prevederi ar putea face imposibilă verificarea declarațiilor de avere și interese pentru anul 2015 și eventual pentru cele pentru anul 2016.
- excluderea referinței la soț/soție, copii și persoanele întreținute din noțiunea de persoană apropiată (legea nr. 133/2016), va impune restricții inspectorilor de integritate în a identifica, constata și sancționa conflictele de interese în cazul în care acestea sunt determinate de respectivele categorii de persoane.
- art. 4 alin. (1), lit. j)-m) din legea nr. 133/2016 prevede doar obligația subiectului de a-și declara interesele personale, care nu se extinde asupra membrilor familiei sale sau asupra persoanelor apropiate. Această omisiune creează premise pentru tănuirea de către agentul public a intereselor personale prin intermediul soției, copiilor persoanelor întreținute, concubină/concubine etc.

2. Competențele paralele dintre ANI și alte autorități (CSP, CSM, MAI și CNA) la capitolul constatării și sancționării încălcărilor regimului juridic al averilor - potențială sursă de confuzii

Adoptarea noului cadru legal în domeniul integrității publice nu a fost urmată de aducerea legislației în vigoare în concordanță cu prevederile noilor legi, creând astfel unele confuzii legate de atribuțiile paralele ale CSP, MAI, CNA și CSM cu cele delegate ANI, la capitolul constatării, sancționării contravenționale și de urmărire a averilor obținute din surse care diferă substanțial de veniturile și averea declarată. Pentru exemplu⁶⁹:

- art. 22 alin. (2) lit. h) din legea nr. 3 din 25.02.2016 cu privire la Procuratură – declarația de avere și interese personale este unul din actele care urmează a fi depuse la înscrierea în Registrul candidaților pentru suplinirea funcțiilor vacante,

⁶⁹ ADEPT, CRJM și Expert-Grup, ”Raportul de monitorizare a implementării Foii de parcurs privind agenda de reforme prioritare (martie-august 2016), 16 septembrie, <http://www.e-democracy.md/files/raport-final-foaie-parcurs-03-08-2016-ro.pdf>.

ținut de secretariatul CSP, deși candidații nu sunt subiecți ai declarării în sensul legii nr. 133/2016;

- art. 41 alin. (1) lit. a) din legea nr. 320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului – corespunderea nivelului de trai al polițistului cu nivelul legal de remunerare a acestuia și a persoanelor, cu care locuiește împreună, constituie unul din elementele monitorizate de subdiviziunea specializată subordonată MAI;
- art. 15 alin. (1) lit. a) din legea nr. 1104 din 06.06.2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție – corespunderea nivelului de trai al angajatului CNA cu nivelul legal de remunerare a acestuia și a persoanelor, cu care duce un trai comun, constituie unul din elementele monitorizate de către subdiviziunea de securitate internă a CNA;
- art. 9 alin. (6) lit. h) din legea nr. 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului – declarația de avere și interese personale este unul din actele care urmează a fi depuse de candidații la funcțiile de judecător, deși candidații nu sunt subiecți ai declarării în sensul legii nr. 133/2016.

3. Activitatea eficientă a ANI puternic dependentă de asigurarea financiară și materială

Experiența CNI arată că unul din motivele activității ineficiente a fost criza de personal calificat, ca urmare a salarizării joase. Instituția reformată și cu un număr mai mare de personal, va necesita resurse financiare suplimentare atât pentru salarizare, cât și pentru suplimentarea bazei material-tehnice a instituției. În ultimul caz, este vorba despre echipamentul tehnic necesar pentru activitatea numărul extins de inspectori, dezvoltarea și instalarea sistemului electronic de distribuire a declarațiilor de avere și interese personale și eventual transferul instituției într-un sediu nou. Totuși, nivelul de salarizare a angajaților ANI, în special a inspectorilor de integritate, rămâne hotărâtor pentru atragerea unor persoane calificate, și pentru reducerea vulnerabilității acestora la acte de corupție. Iar prevederile confuze la capitolul salarizării inspectorilor de integritate care se conțin în actualul cadru legal privind salarizarea în sectorul public ar putea crea unele probleme. La moment, două legi diferite reglementează modul de stabilire a salariului inspectorilor de integritate. Este vorba de legea nr. 48 din 22.03.2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici⁷⁰, care conține reglementări privind salarizarea funcționarilor publici cu statut special din cadrul ANI, cum sunt inspectorii de integritate (art.3). Cealaltă lege nr. 355-XVI din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar⁷¹ prevede expres valoarea salariului inspectorilor de integritate (art. 8²).

4. Componenta CI dezechilibrată, activitatea puțin previzibilă, iar unele atribuțiile ale CI contradictorii

Pe lângă rolul de coordonare și supraveghere a activității ANI, CI efectuează controlul averilor președintelui și vicepreședintelui ANI. Aceste atribuții presupun existența unei calificări a membrilor CI și să urmeze un mod de acțiune corect, echidistant, transparent și diligent. De facto, de la începutul activității sale, CI a activat într-un mod puțin previzibil și cu încălcări ale prevederilor legale privind transparența în procesul decizional. Lipsa până în prezent a unui Regulament de funcționare a CI doar favorizează această stare de fapt. Totodată, CI a demonstrat o deschidere formală față de societatea civilă, ignorând majoritatea propunerilor cheie făcute de către reprezentanții acesteia în cadrul consultărilor publice pe marginea Regulamentului de organizare și desfășurare a concursului pentru suplینirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte ai ANI. Calitatea contestabilă a acestui

⁷⁰ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=342642>

⁷¹ <http://lex.justice.md/md/315367/>

document, scoasă la iveală în procesul de desfășurare a concursului, indică și asupra lipsei unor abilități solide de reglementare în cadrul CI.

Trezește îngrijorarea și atitudinea apatică, la limita iresponsabilității, față de îndeplinirea atribuțiilor din partea unor membri ai CI, care a contribuit și mai mult la tergiversarea procesului de selectare a conducerii ANI. Actualul cadru legal nu permite responsabilizarea efectivă a membrilor CI. O altă problemă cu riscul de a afecta independența CI, este componența dezechilibrată a entității, în care prevalează reprezentanții puterilor în raport cu reprezentanții societății civile. Calitatea și independența ultimilor, care au fost selectați de către Ministerul Justiției, a fost una contestată în mediul asociativ. Totodată, desemnarea în calitate de reprezentanți ai Guvernului și Parlamentului a unor persoane care nu activează în cadrul acestor autorități, limitează capacitatea CI de a promova pe viitor eventuale îmbunătățiri ale cadrului legal.

O potențială problemă pentru viitorul activității ANI, o reprezintă și prevederile confuze din actualul cadru legal privind atribuțiile CI la capitolul examinării și soluționării conflictelor de interese ale inspectorilor de integritate, precum și a sesizărilor ce țin de încălcarea de către aceștia a regimului juridic al incompatibilităților (art. 12 alin. (7) lit. l) din Legea nr. 132/2016). Această atribuție vine în contradicție cu prevederile art. 20 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 132/2016, care stabilește obligația inspectorului de integritate de a comunica imediat conducătorului ierarhic superior orice situație de conflict de interese, dar și cu art. 10 alin. (3) din Legea nr. 133/2016, care prevede că controlul averii și al intereselor personale ale inspectorilor de integritate este efectuat conform procedurii generale aplicabile unui astfel de control și nu de CI.

5. ANI – imagine controversată, transparență și vizibilitate redusă, colaborare sporadică cu societatea civilă

Odată reorganizată ANI va trebui să soluționeze într-un mod operativ unele probleme legate de imaginea și credibilitatea instituției, afectate pe durata procesului de reorganizare, dar și prin transferul de imagine negativă de la vechea instituție. Este vorba despre sporirea transparenței și vizibilității instituționale, dar și creșterea credibilității ANI. Fiind parțial funcțională, ANI a reușit să asigure un anumit grad de transparență a activității sale pe durata reorganizării. Totuși, dificultățile pe care le-a întâmpinat CNI în primii ani de activitate în a publica mai multe informații legate de activitatea sa (rapoartele de activitate, actele de constatare, informațiile privind achizițiile publice etc.) au creat deja o percepție generală mai puțin favorabilă privind capacitatea instituției de a asigura accesul cetățenilor la informațiile de interes public, aferente activității sale. CNI nu s-a bucurat nici de credibilitatea publicului din cauza mai multor decizii imprevizibile adoptate, dar și de politizarea membrilor CNI. Deși pe parcursul activității sale CNI a manifestat o deschidere către societatea civilă, nu au existat niște mecanisme clare de comunicare care să asigure o colaborare permanentă.

6. Calificarea insuficientă a personalului ANI pentru activitatea de control, constatare și sancționare

Cadrul legal actual stabilește noi proceduri pentru verificarea, constatarea și sancționarea conflictelor de interese și a averilor nejustificate. Inspectorii de integritate care urmează să fie angajați nu vor deține experiența și probabil și nici cunoștințele necesare pentru realizarea imediată cu succes a acestor activități. De asemenea, inspectorii vor trebui să învețe cum să opereze cu sistemul on-line de verificare a declarațiilor de avere și interese.

3.3 Formularea soluțiilor/recomandărilor

Soluțiile/recomandările propuse au fost formulate ținând cont de problemele identificate în urma analizei cadrului legal și instituțional, și de oportunitățile și amenințările identificate în urma analizei SWOT.

1. Perfecționarea cadrului legal privind controlul, constatarea și sancționarea încălcărilor privind regimul juridic al averilor, intereselor personale și incompatibilităților

Necesitatea de amendare a cadrului legal este evidentă. Analiza cadrului legal efectuată de către autori au scos în evidență mai multe prevederi confuze, contradictorii și lacunare. Propunerile autorilor de modificare a acestora sunt prezentate în **Anexa 1** al prezentului studiu. Totuși, îmbunătățirea cadrului legal este puțin probabilă în actuala conjunctură politică și înainte de reluarea activității de control a ANI, când vor deveni clare consecințele aspectelor problematice ale legilor. În tot acest răstimp, este importantă organizarea de către societatea civilă, cu participarea reprezentanților ANI, a deputaților și reprezentanților comunității de donatori a discuțiilor privind necesitatea amendării cadrului legal actual. Ulterior, odată cu reluarea activității, ANI va colecta și publica problemele din activitatea sa de control, generate de deficiențele cadrului legal, inclusiv existența competențelor paralele cu alte autorități. Informațiile vor fi aduse la cunoștința CI, legislativului, partenerilor de dezvoltare și societății civile/mass media și vor fi întreprinse demersuri pe lângă Parlament pentru modificarea cadrului legal.

2. Redresarea imaginii și credibilității ANI, consolidarea cooperării cu părțile interesate

În vederea recuperării imaginii și credibilității, ANI va trebui să întreprindă un set de acțiuni:

- dezvoltarea unei strategii și a unui plan de acțiuni de comunicare cu publicul și mass media și aplicarea acestuia în mod consecvent și eficient. Strategia de comunicare a CNI pentru anii 2014-2015, poate fi utilizată ca punct de pornire pentru elaborarea noii strategii .
- lansarea unor campanii de informare despre esența conflictului de interese, activitatea ANI și importanța controlului declarațiilor de avere și interese.
- instituirea unei platforme de comunicare stabile cu societatea civilă/ mass media și comunitatea de donatori.
- actualizarea sau eventual, elaborarea procedurilor interne referitor la transparența în procesul decizional, precum și publicarea listei părților interesate/ ONG-uri.
- aducerea paginii oficiale web a ANI în corespundere cu ultimele modificări ale HG nr.188 din 03.04.2012 privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet (din 29.07.16).
- publicarea declarațiilor de avere și interese într-un format deschis.
- respectarea termenelor de furnizarea a informației prevăzute de legea nr.982-XIV din 11.05.2000 privind accesul la informație.

3. Consolidarea eficienței ANI prin instruire și motivare

Prin semnarea Agendei de Asociere UE-RM 2017-2019, autoritățile și-au asumat angajamentul să asigure funcționalitatea ANI, iar prin Foia de parcurs nr. 2 privind agenda reformelor prioritare au stabilit termenul-limită pentru sfârșitul lunii noiembrie 2017. Luând în calcul aceste angajamente și suportul existent din partea partenerilor de dezvoltare, facem noii conduceri a ANI următoarele recomandări:

- determinarea necesarului de personal și efectuarea demersurilor, prin intermediul CI, în Parlament pentru aprobarea neîntârziată a structurii ANI;
- elaborarea și aplicarea sistematică a unui plan de instruire și dezvoltare a personalului ANI, reieșind din nevoile de instruire identificate.
- estimarea costurilor necesare pentru formarea continuă a personalului ANI și includerea acestora în proiectul bugetului pentru anul viitor.
- identificarea unor surse financiare suplimentare (din partea donatorilor) pentru organizarea unor instruirii în 2017, la scurt timp după selectarea noilor inspecți de integritate.
- implicarea membrilor CI în instruirile organizate de ANI.
- clarificarea și întreprinderea demersurilor privind înlăturarea prevederilor confuze privind salarizarea inspecțiilor de integritate din legea nr. 355-XVI/2005 și nr. 48/2012.

4. Fortificarea CI

Soluțiile propuse vizează sporirea transparenței, responsabilității și independenței CI și sunt adresate atât Parlamentului, cât și CI.

- revizuirea de către Parlament a cadrului legal pentru responsabilizarea membrilor CI, modificarea componenței CI și a modalității de desemnare a reprezentanților autorităților și de selectare a reprezentanților societății civile (a se vedea propunerile în **Anexa 1**).
- elaborarea, consultarea și adoptarea fără întârzieri nejustificate de către CI a Regulamentului de organizare și funcționare a CI, care să conțină prevederi cuprinzătoare menite să asigure transparența procesului decizional și o diligență în activitatea CI.
- identificarea soluțiilor și a soluțiilor financiare pentru instituirea și menținerea unui secretariat pentru CI.
- asigurarea de către CI a unui concurs transparent și corect pentru suplinirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte a ANI, cu publicarea proceselor-verbale și a feșelor de evaluare.

IV. CONCLUZII

Existența unui instituții independente responsabile de verificarea averilor, conflictelor de interese și a stărilor de incompatibilitate ale agenților publici poate fi un mecanism destul de eficient în prevenirea și combaterea corupției și a cazurilor de îmbogățire nejustificată în sectorul public. Însă condiția principală pentru buna funcționare a acestui mecanism este existența unei voințe politice reale, care pe de o parte să asigure toate condițiile necesare pentru realizarea acestuia, iar pe de altă să creeze un sistem de contracarare a tuturor tentațiilor de ordin politic de a-l controla sau influența.

Analizând situația curentă în care se află ANI, autorii studiului de față au constatat mai multe probleme de ordin legal și instituțional care duc la tergiversarea reformei instituționale. De asemenea, au fost identificate și posibilele constrângeri și riscuri de ordin politic și financiar care ar putea periclita funcționarea eficientă a instituției reformate. Reieșind din analiza efectuată putem formula următoarele concluzii:

I. Factorul extern a fost decisiv în crearea CNI și ulterior reformarea ANI

Constituirea și ulterior reformarea sistemului de integritate în Republica Moldova a fost mai puțin un proces natural, provenit din interiorul guvernării, ci mai degrabă rezultatul presiunii externe din partea GRECO și Uniunea Europeană. Procesul de implementare a reformei ANI rămâne în continuare în vizorul partenerilor de dezvoltare. Livrarea unor rezultate concrete și tangibile legate de reforma ANI se numără printre obiectivele pe termen scurt ale Agendei de Asociere 2017-2019.

II. Interesul scăzut al guvernării pentru reformarea reală a ANI

Tergiversarea procesului de adoptarea a pachetului de legi privind integritatea, dar și lentoarea cu care se desfășoară reorganizarea CNI/CNI indică un interes scăzut al guvernării față de reformă. Mai multe acțiuni/inacțiuni din ultimul an doar confirmă rezistența politicului la schimbare. Printre aceste se numără: desemnarea/selectarea întârziată de către instituțiile de stat a membrilor delegați în CI; adoptarea de către Parlament în dispozițiile finale și tranzitorii ale pachetului de legi cu privire la integritate a unor termene nerealiste pentru reformarea CNI, fără a asigura continuitatea activității instituției; tentativa de subminare a activității de control a ANI reformat prin adoptarea legii cu privire la liberalizarea capitalului și stimularea fiscală. Este foarte probabil ca rezistența politicului față de constituirea unei instituții independente și profesional solide nu va scădea și vor fi întreprinse noi încercări de a reduce din calitatea și impactul reformei. Putem presupune că acestea se vor manifesta fie prin exploatarea deficiențelor deja existente în actualul cadru legislativ, fie prin adoptarea de noi prevederi capabile să blocheze activitatea ANI, fie prin alocarea ANI a unui volum insuficient de resurse financiare.

III. Cadrul legal în vigoare este insuficient de clar, cu prevederi confuze și lacunare

Cadrul legal în vigoare în domeniul integrității publice conține mai mult lacune, prevederi confuze și contradictorii care ar putea crea blocaje în activitatea ANI de control a averilor și intereselor personale a ANI, dar și în activitatea CI. La fel, neclare sunt și prevederile privind salarizarea inspectorilor de integritate. Menținerea de către alte autorități a unor competențe paralele cu cele ale ANI riscă să genereze confuzii suplimentare pe viitor.

IV. Tergiversarea procesului de reorganizare a ANI pune în pericol activitatea de control al averilor și intereselor personale

Declarațiile de avere și interese pentru anii 2015 și 2016 riscă să rămână necontrolate din cauza prelungirii sistării activității de control a ANI, inclusiv din cauza omiterii anumitor termene de prescripție.

V. Asigurarea financiară și materială a ANI este decisivă pentru buna funcționare a instituției

ANI reorganizat va necesita resurse financiare suficiente pentru salarizarea, motivarea și instruirea continuă a personalului instituției, dar și pentru organizarea activităților preparatorii de lansare a sistemului on-line de depunere a declarațiilor. În același timp, inactivitatea Parlamentului în aprobarea statelor de personal și reducerea bugetului ANI pentru anul 2017 comparativ cu cel din 2016 trezesc îngrijorări privind o posibilă repetare a experienței CNI.

VI. Suportul social pentru reformarea ANI în creștere

În pofida imaginii și credibilității contradictorii, CNI a beneficiat de un anumit suport social, care este într-o continuă creștere odată cu lansarea procesului de reformare a ANI. Interesul public pentru integritatea în serviciul public este menținut de numeroasele investigații jurnalistice privind averile și interesele funcționarilor publici. Este important ca ANI să valorifice acest suport, inclusiv pentru a face față eventuale presiuni externe.

ANEXA 1. Recomandări de îmbunătățire a cadrului legislativ

Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate		
Articol	Textul prevederilor	Obiecții/propuneri
Articolul 5	Autoritatea asigură integritatea în exercitarea funcției publice sau funcției de demnitate publică și prevenirea corupției prin realizarea controlului averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor.	Norma nu e corelată cu prevederile art.3 alin.(1) din legea nr.133/2016, conform căreia există subiecți ai declarării care nu dețin funcții publice și nici funcții de demnitate publică. Pentru a asigura corectitudinea normelor, <i>după sintagma „exercitarea”, de completat cu sintagma „mandatului”</i> . Reținem obiecția, corespunzător, pentru tot textul legii, dar și pentru textul legii nr.133/2016.
Articolul 7 alin.(1) lit.c)	c) efectuează controlul averii deținute de subiecții declarării, constată dacă există o diferență substanțială între veniturile realizate pe parcursul exercitării mandatului sau a funcției publice ori de demnitate publică și averea dobândită în aceeași perioadă și nejustificată și adresează instanței de judecată cereri în vederea dispunerii confiscării averii nejustificate;	Prevederea limitează atribuția de control a ANI doar la <i>controlul averii</i> deținute de subiecții declarării, ceea ce vine în contradicție art.10 alin.(1) ale legii nr.133/2016, care prevede că ANI efectuează și <i>controlul intereselor personale</i> ale subiecților declarării. <i>Este necesară completarea textului legii nr.132/2016 prin includerea controlului intereselor personale în atribuțiile ANI.</i>
Articolul 7 alin.(3) lit.a) Articolul 14 alin (1) lit. m)	a) prezintă în plenul Parlamentului anual, până în data de 31 martie, raportul său de activitate pentru anul precedent; b) prezintă Consiliului anual, pînă în data de 1 martie, și prezintă în plenul Parlamentului anual, pînă în data de 31 martie, raportul de activitate al Autorității pentru anul precedent și asigură publicarea acestuia pe pagina web oficială a Autorității.	Potrivit legislației, ANI este autoritate publică independentă față de alte organizații publice, iar conducerea ANI este numită de Președintele RM. Rapoartele ANI sunt făcute publice, după aprobarea acestora de către Consiliul de Integritate, din care fac parte reprezentanți ai mai multor autorități, inclusiv Parlamentul. În aceste condiții, prezentarea raportului ANI în fața Parlamentului nu e justificată și e inoportună pentru asigurarea independenței ANI. <i>Se impune excluderea acestei cerințe și revizuirea textelor normei cuprinse în art.7 alin.(4).</i>
Articolul 7 alin.(4)	(4) Raportul anual de activitate al Autorității, întocmit conform alin. (3) lit. a), se publică pe pagina web oficială a Autorității.	<i>Este necesar de stabilit un termen exact de publicare a raportului anual de activitate al ANI.</i> Lipsa unui termen lasă la discreția ANI timpul de publicare pe web a raportului anual de activitate.
Articolul 10 alin.(1) lit.i) Articolul 12 alin.(3) lit.k)	(1) Poate candida la funcțiile de președinte și vicepreședinte al Autorității persoana care îndeplinește cumulativ următoarele condiții: i) nu a fost colaborator operativ sau agent sub acoperire al serviciilor de informații, inclusiv informator al acestor servicii până în anul 1991. (3) Poate fi numită în funcția de membru al Consiliului persoana care îndeplinește cumulativ următoarele condiții: k) nu a fost colaborator operativ sau agent sub acoperire al serviciilor de informații, inclusiv informator al acestor servicii până în anul 1991.	Pornind de la caracterul neclar al acestei norme și imposibilitatea de a o aplica, ca urmare a prevederilor restrictive ale Legii privind activitatea specială de investigații nr.59/2012 (art.9 alin.(3)), <i>se cere excluderea acestei norme din lege.</i>
Articolul 12 alin.(1)	(1) Consiliul de Integritate (denumit în cuprinsul prezentei secțiuni Consiliu) este constituit din 7 membri, dintre care:	Componenta actuală a Consiliului este una dezechilibrată cu prevalarea reprezentanților celor trei puteri (legislativă, executivă,

<p>Articolul 12 alin.(2)</p>	<p>a) un reprezentant desemnat de Parlament; b) un reprezentant desemnat de Guvern; c) un reprezentant desemnat de Consiliul Superior al Magistraturii; d) un reprezentant desemnat de Consiliul Superior al Procurorilor; e) un reprezentant desemnat de Congresul Autorităților Locale din Moldova; f) doi reprezentanți ai societății civile.</p> <p>2) Reprezentanții societății civile sunt selectați de către Ministerul Justiției prin concurs, în baza unui regulament aprobat de Guvern.</p>	<p>judiciară). În plus, cei 2 reprezentanți ai societății civile sunt aleși tot de către Guvern, prin intermediul Ministerului Justiției, deschizând posibilitatea numirii unor persoane comode. Acest fapt poate genera potențiale riscuri pentru independența și activitatea eficientă a CI. <i>Se propune extinderea componenței CI, cu încă doi membri – reprezentanți ai societății civile și excluderea MJ din procesul de selecție a reprezentanților societății civile.</i> Aceștia vor fi selectați de către uniunile/platformele de ONG-uri sau rețelele de ONG-uri.</p> <p>Totodată, <i>propunem ca norma să prevadă explicit ca în calitate de reprezentant la Parlamentului și Guvernului să fie desemnați persoane care activează în instituțiile respective, în scopul sporirii eficienței CI, inclusiv în promovarea unor îmbunătățiri în domeniu.</i></p>
<p>Articolul 12 alin.(4)</p>	<p>(4) Mandatul de membru al Consiliului este de 5 ani, fără posibilitatea numirii pentru un alt mandat consecutiv, și încetează odată cu expirarea acestuia sau prin revocarea persoanei de către entitatea care a desemnat-o, sau prin demisie, sau prin pensionare, sau în caz de deces al persoanei. În cazul încetării mandatului înainte de termen, entitățile vizate desemnează, în termen de 20 de zile lucrătoare, un nou membru al Consiliului în condițiile alin. (1). În cazul în care nu a fost numit un nou membru al Consiliului pînă la expirarea mandatului celui actual, ultimul își exercită atribuțiile pînă la numirea unui nou membru.</p>	<p>Norma respectivă este una incompletă și lasă loc de interpretări. <i>Se impune clarificarea procedurii de revocare a membrului CI (convocarea în ședință, termenul de revocare a mandatului și convocare în ședință, numărul de voturi necesar etc.). De asemenea, pentru a responsabiliza membrii CI, este necesar de revizuit prevederile privind motivele de revocare a mandatului membrului CI, cele existente făcând practic imposibilă revocarea membrilor ineficienți ai CI.</i></p>
<p>Articolul 12 alin.(6)</p>	<p>(6) Membrii Consiliului au obligația ca, în exercitarea atribuțiilor ce le revin, să se abțină de la exprimarea publică a convingerilor lor politice privind activitatea Consiliului sau a Autorității și să nu favorizeze vreun partid politic.</p>	<p>Norma respectivă e una confuză și vine în contradicție cu prevederile legii privind libertatea de exprimare nr.64/2010. Prevederile propuse mai sunt și redundante, deoarece membrii unei autorități publice își desfășoară activitatea doar în conformitate cu normele legale și principiile universale, precum cel al legalității, egalității, imparțialității și independenței. <i>Se propune excluderea acestei norme din textul legii.</i></p>
<p>Articolul 12 alin.(7) lit.m)</p>	<p>Consiliul are următoarele atribuții: m) constată contravențiile ce țin de încălcarea de către președintele și vicepreședintele Autorității a regimului juridic al averii și intereselor personale, al conflictelor de interese sau al incompatibilităților și încheie procese-verbale cu privire la acestea. Procesele-verbale cu privire la contravenții se trimit spre examinare în fond instanței de judecată competente în conformitate cu Codul contravențional al Republicii Moldova;</p>	<p>Norma este una confuză și lasă loc de interpretări. Conform prevederilor art.423⁹ din Codul contravențional, președintele Consiliului de Integritate este în drept să constate contravențiile menționate la art. 313², 313⁴, 319¹ și 330² din cod (în privința președintelui și vicepreședintelui ANI) și să încheie procesele-verbale. În același timp, potrivit art.12 alin.(9) din legea nr.132/2016 președintele CI este numit pe durata unei ședințe, iar examinarea cazurilor ar putea dura mai mult de o ședință. <i>Este necesară revizuirea acestei norme și respectiv art. 12 alin.(9) pentru a exclude anularea acestor procese-verbale doar pe motiv de procedură.</i></p>

<p>Articolul 12 alin.(9)</p>	<p>(9) Ședințele Consiliului sunt publice și sunt prezidate, pe durata unei ședințe, de un președinte de ședință ales cu majoritatea voturilor membrilor desemnați. Ședințele sunt deliberative dacă la acestea participă 5 dintre membrii desemnați. Hotărârile Consiliului se adoptă cu votul majorității membrilor desemnați și sunt semnate de președintele ședinței. Prima ședință a Consiliului este convocată de către președintele Autorității în cel mult o lună de la numirea celui de-al cincilea membru al Consiliului.</p>	<p>Aceste prevederi nu pot fi aplicate în practică și pot duce la anumite blocaje în demararea activității CI, fie a ANI. Confuzia rezidă în faptul că președintele ANI convocă Consiliul în prima sa ședință, în timp ce potrivit art. 12 alin. (7) Consiliul selectează președintele ANI. La fel, aceste norme prevăd și termene diferite de convocare a Consiliului: <i>o lună</i> de la numirea celui de-al cincilea membru al Consiliului (art.12 alin.(9)) și <i>15 zile</i> de la desemnarea a cel puțin 5 membri ai Consiliului (art.44 alin.(3)). Notăm și lipsa unor norme referitor la președintele CI, care este în drept să constate contravențiile menționate în art.423⁹ din Codul contravențional și să încheie procese-verbale. <i>Considerăm necesar de a dezvolta în lege prevederi ce țin de președintele Consiliului, inclusiv atribuțiile acestuia și de a revizui textul legii pentru îndepărtarea contradicțiilor expuse mai sus.</i></p>
<p>Articolul 13 alin.(5)</p>	<p>5) În cazul în care Consiliul propune în mod repetat aceeași candidatură, Președintele Republicii Moldova emite un decret privind numirea sa în funcția de președinte sau de vicepreședinte al Autorității în termen de 5 zile de la data recepționării propunerii repetate.</p>	<p><i>Se propune substituirea expresiei "numirea sa" cu "numirea acesteia", pentru a exclude o posibilă confuzie.</i></p>
<p>Articolul 13 alin.(7) Articolul 21 alin.(1) lit.a)</p>	<p>(7) Funcțiile de președinte și vicepreședinte al Autorității sunt funcții de demnitate publică și sunt incompatibile cu orice altă funcție sau activitate remunerată, cu excepția activităților didactice, științifice și de creație. (1) Funcția de inspector de integritate este incompatibilă cu: a) orice altă funcție sau activitate remunerată, cu excepția activităților didactice, științifice și de creație;</p>	<p>Expresiile "activitate remunerată", "activitate didactică", "științifică", "de creație" nu au fost definite și pot fi interpretate diferit la situațiile din practică. <i>Se propune definirea acestor noțiuni în art.2 al legii 133/2016, cu luarea în considerație a prevederilor cuprinse în Codul educației nr.152 din 17.07.2014, Codul cu privire la știință și inovare al Republicii Moldova nr.259 din 15.07.2004, alte acte legislative.</i></p>
<p>Articolul 15 alin.(1) lit.b)</p>	<p>(1) Mandatul președintelui sau al vicepreședintelui Autorității încetează în cazul: b) revocării acestuia;</p>	<p>Legea nu specifică procedura de revocare a mandatului președintelui și vicepreședintelui ANI. <i>Este necesară completarea textului legii cu norme care să clarifice procedura de revocare a conducerii ANI.</i></p>
<p>Articolul 15 alin.(5)</p>	<p>(5) Mandatul președintelui sau al vicepreședintelui Autorității se suspendă în cazul în care: a) este trimis în instanța de judecată un dosar penal în care acesta este învinuit de comiterea unei infracțiuni incompatibile cu funcția deținută – până la o hotărâre judecătorească definitivă;</p>	<p>Pentru a nu admite abuzuri sau diferite interpretări la aplicarea normei în practică, considerăm oportun <i>de a specifica expres și exhaustiv infracțiunile incompatibile cu funcția deținută de președintele sau vicepreședintele ANI, care vor duce la suspendarea mandatelor acestora.</i></p>
<p>Articolul 15 alin.(7)</p>	<p>(7) Dacă și președintele și vicepreședintele Autorității sunt suspendați din funcții sau intervine vacanța ambelor funcții, Consiliul delegă atribuțiile de conducere unui inspector de integritate care, în perioada de asigurare a interimatului, nu va efectua proceduri de control al averilor și intereselor personale, privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor. Interimatul încetează la data revenirii în funcții a titularilor sau la data numirii unui nou președinte sau vicepreședinte al Autorității.</p>	<p><i>Este necesar de a identifica o altă soluție în cazul survenirii interimatului funcției de președinte și vicepreședinte ANI, cum ar fi spre exemplu exercitarea interimatului de către un șef de subdiviziune din ANI. Funcțiile de conducere presupun anumite capacități și deprinderi manageriale. În același timp, este neclar cum un inspector de integritate va putea face față cumulului de atribuții și competențe puse în sarcina unui președinte sau vicepreședinte.</i></p>

Articolul 18 alin.(4) lit.a)	(4) Candidatul care a promovat concursul pentru suplinirea funcțiilor de inspector de integritate urmează să fie angajat în funcție numai după: a) prezentarea unei declarații de integritate pe propria răspundere, conform modelului prevăzut în anexa la prezenta lege;	Inexplicabil se face trimitere eronată la anexa din legea nr.132/2016, care se referă doar la membrii CI și este inaplicabil inspectorilor de integritate. <i>Este necesară revizuirea acestor norme.</i>
Articolul 18 alin.(5)	(5) În cazul în care candidatul nu susține testul la detectorul comportamentului simulat (poligraf) sau nu prezintă declarația de integritate, acesta nu va fi numit în funcția de inspector de integritate.	<i>Aceste norme necesită a fi revizuite, fiind concurente cu spiritul, dar și cu litera legii speciale în domeniu – legea privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf) nr.269/2008 (art. 10, art.27 alin.(2)).</i>
Articolul 19 lit.a), d)	Inspectorii de integritate desfășoară următoarele activități: a) primesc, colectează, centralizează și procesează date și informații cu privire la situația averilor deținute de persoane pe durata anului fiscal în timpul exercitării mandatului sau a funcției publice ori de demnitate publică, de asemenea cu privire la incompatibilitățile și conflictele de interese ale persoanelor care ocupă o funcție publică sau de demnitate publică; d) constată diferențele substanțiale, ținând cont de modificările intervenite în averea subiectului declarării pe durata anului fiscal, în timpul exercitării mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică și în veniturile obținute de acesta în aceeași perioadă;	Utilizarea expresiei „pe durata anului fiscal” sau „în anul fiscal precedent” (art.4 alin.(1) lit.a) din legea nr.133/2016), limitează activitățile inspectorului de integritate de verificare a datelor și informațiilor privind subiectului declarării doar pe durata anului fiscal, care începe cu 1 ianuarie și se termină cu 31 decembrie (art.5, pct.41 din Codul fiscal nr.1163/1997). <i>Recomandăm excluderea sintagmei „pe durata anului fiscal”, iar în privința sintagmei „în anul fiscal precedent” din art. 4 alin.(1) lit.a) a legii nr.133/2016, de substituit cu sintagma „în perioada supusă declarării”.</i>
Articolul 19 lit.e)	Inspectorii de integritate desfășoară următoarele activități: e) examinează și soluționează conflictele de interese ale persoanelor prevăzute de Legea privind declararea averii și a intereselor personale;	Aceste prevederi sunt concurente normelor cuprinse în art.12 - 14 din legea nr.133/2016, potrivit cărora examinarea și soluționarea conflictelor de interese revine subiectului declarării, conducătorului organizației publice, ANI sau CI, după caz. <i>Este necesar de a clarifica aceste aspecte, iar în legea nr.133/2016 să fie specificat expres dacă atribuțiile în cauză revin Autorității în persoana președintelui.</i>
Articolul 20 alin.(2) lit.b)	(2) Inspectorul de integritate are următoarele obligații: b) să comunice imediat, în scris, conducătorului ierarhic superior orice situație de conflict de interese în care se află;	Sintagma „conducătorul ierarhic superior” este confuză și nu corespunde prevederilor art. 14 alin. (2) din legea nr.133/2016 în conformitate cu care conflictul de interese se soluționează de către subiectul declarării și conducătorul organizației publice. <i>Se impune substituirea sintagmei „conducătorul ierarhic superior” cu „conducătorul organizației publice”.</i>
Articolul 23 alin.(7)	(7) Încălcarea de către inspectorul de integritate a obligațiilor profesionale, a disciplinei de serviciu, a conduitei profesionale atrage următoarele sancțiuni: a) avertisment; b) mustrare; c) eliberarea din funcție.	<i>Norma respectivă urmează a fi revizuită pentru a fi ajustată prevederilor legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158/2008, la capitolul numărului de sancțiuni disciplinare (art.58).</i>
Articolul 24 alin.(1)	(1) Funcția de inspector de integritate încetează ca urmare a eliberării din funcție ori în caz de deces.	<i>Este necesară aducerea acestor prevederi în concordanță cu prevederile legii nr.158/2008 ce reglementează încetarea raporturilor de serviciu (art.61 – 65). Or, potrivit art.61 din legea nominalizată, raporturile de serviciu încetează în următoarele cazuri: a) în circumstanțe ce nu depind de voința părților; b) eliberare din funcție; c) destituire; d) demisie.</i>

Articolul 27 alin.(6)	(6) Dacă în urma controlului declarațiilor de avere și interese personale se constată că subiectul declarației nu a depus sau a depus tardiv declarația de avere și interese personale, inspectorul de integritate îi aplică acestuia o sancțiune contravențională conform Codului contravențional al Republicii Moldova. Depunerea declarației de avere și interese personale după expirarea termenului de depunere, în intervalul de timp cuprins între termenul de depunere (31 martie) și data inițierii controlului, se califică ca depunere tardivă a declarației.	<i>Se impune excluderea sintagmei "(31 martie)", pentru a elimina confuzii privind termenul de depunere a declarațiilor anuale (31 martie) și a celor depuse la angajare/validare a mandatului/numirea în funcție, după încetarea mandatului/raporturilor de muncă/raporturilor ori de serviciu, la reîncadrarea în funcție."</i>
Articolul 30 alin.(2) lit.a)	(2) Redistribuirea sesizărilor repartizate inspectorilor de integritate se poate face în condițiile alin.(1) în următoarele cazuri: a) imposibilitatea inspectorului de a-și exercita atribuțiile timp de cel puțin 20 de zile din motive de boală, delegare, detașare, transfer sau eliberare din funcție;	<i>Termenul de 20 de zile și termenul de 15 zile (verificarea prealabilă) sunt exagerate și necesită a fi revăzute. De asemenea, este necesar de stabilit un termen exact de efectuare a controlului, fapt ce ar responsabiliza inspectorii de integritate, dar și ar oferi previzibilitate persoanelor supuse controlului. Controlul averii și intereselor personale trebuie efectuat într-un timp cât mai rapid, deoarece e vorba de interesul public, plus la asta, se va putea evita potențialele prejudicii sau consecințe negative.</i>
Articolul 31 alin.(1)	(1) În termen de 15 zile de la data repartizării sesizărilor, inspectorul de integritate efectuează verificarea prealabilă a sesizărilor depuse de persoanele fizice sau persoanele juridice de drept public ori privat.	
Articolul 36 alin.(1)	(1) Persoana care a fost supusă controlului poate contesta actul de constatare în termen de 15 zile de la primirea acestuia, în instanța de contencios administrativ.	<i>Termenul de 15 zile de contestare în instanța de contencios administrativ a actului de constatare urmează a fi revizuit și ajustat prevederilor art.17 alin.(1) din legea contenciosului administrativ nr.793/2000, care stabilesc un termen general de 30 de zile de adresare în instanța de contencios administrativ.</i>
Articolul 38 alin.(4)	(4) Actul de constatare privind încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilității sau al restricțiilor rămâne definitiv după expirarea termenului specificat la art. 36 alin. (1).	<i>Trimiterea la art.36 alin.(1) nu este relevantă, deoarece acesta specifică doar termenul în care poate fi contestat actul de constatare. Trimiterea urma să fie făcută la întreg art.36, întrucât acesta are și alin.(2) care indică expres că actul de constatare rămâne definitiv dacă nu a fost contestat în termenul prevăzut la alin.(1). Pentru a înlătura această confuzie, este necesar de substituit sintagma „după expirarea termenului specificat la art. 36 alin. (1)” cu sintagma „în condițiile art. 36”.</i>
Articolul 39 alin.(1)	(1) În cazul în care se constată nedeclararea sau nesoluționarea unui conflict de interese, inspectorul de integritate încheie un proces-verbal cu privire la contravenție și îl trimite instanței judecătorești spre examinare conform procedurii stabilite de Codul contravențional al Republicii Moldova.	<i>Pentru a asigura funcționarea eficientă în practică a mecanismului de sancționare contravențională a încălcării normelor referitoare la conflictul de interese, ar fi oportun delegarea către inspectorii de integritate a competențelor de a aplica sancțiuni contravenționale și pe cazurile de nedeclarare sau nesoluționare a conflictului de interese, urmată de modificările de rigoare în Codul contravențional al Republicii Moldova.</i>
Articolul 39 alin.(4)	(4) Din moment ce actul de constatare a încălcării regimului juridic al conflictelor de interese rămâne definitiv, Autoritatea, în termen de 3 luni, adresează instanței de judecată o cerere de chemare în judecată privind declararea nulității absolute a actului administrativ emis/adoptat sau a actului juridic încheiat direct ori prin persoane terțe, sau a deciziei	<i>Considerăm că termenul de 3 luni de adresare în judecată pentru declararea nulității absolute a actului administrativ este un termen special în raport cu termenul de 30 de zile din legea contenciosului administrativ. Termenul de 3 luni urmează de exclus, inclusiv pentru că nu poate fi aplicat actelor juridice, întrucât acțiunea de</i>

	<p>luate cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese, cu excepția cazurilor în care anularea actelor menționate ar aduce daune interesului public.</p>	<p>constatare a nulității absolute a unui act juridic nu are un termen de prescripție. De asemenea, <i>este necesar de exclus, fie de revizuit și detaliat expresia generală „cu excepția cazurilor în care anularea actelor menționate ar aduce daune interesului public”, inclusiv pentru art.15 din legea nr.133/2016.</i> Această normă este una care oferă discreții absolute și lasă loc de interpretări, fapt inadmisibil. Nu este clar cum anularea unui act emis/adoptat în situația unui conflict de interese poate aduce daune interesului public. În primul rând, se impunea inserarea cel puțin a unor norme ce ar reglementa detaliat criteriile potrivit cărora un astfel de act va fi lăsat în vigoare și alte momente de clarificare. În al doilea rând, normele, într-un anumit sens, concurează cu alin.(7) al aceluiași articol, de competența instanței de judecată fiind decizia referitor la repunerea părților în situația anterioară. În al treilea rând, ca obiecție generală considerăm că ANI ar trebui să dispună de posibilitatea să sesizeze instanța de judecată îndată ce constată conflictul de interese, dar nu după ce actul de constatare a încălcării regimului juridic al conflictelor de interese rămâne definitiv. În caz contrar, aceste acte și decizii continuă să fie executorii și să prejudicieze interesul public până la rămânerea definitivă a actului de constatare a încălcării regimului juridic al conflictelor, iar procesele de judecată în acest sens pot dura ani de zile.</p>
Articolul 39 alin.(5)	<p>(5) Cererea de chemare în judecată se depune de către Autoritate din oficiu sau la cererea persoanei care consideră că i s-a lezat un drept, libertatea ori un interes legitim ca urmare a unui conflict de interese.</p>	<p><i>Această prevedere este inoportună și necesită a fi exclusă, în contextul în care normele din art.39 alin.(4) sunt imperative și obligă ANI să se adreseze în instanța de judecată de fiecare dată după ce actul de constatare a încălcării regimului juridic al conflictelor de interese rămâne definitiv.</i></p>
Articolul 39 alin.(8)	<p>(8) Sunt exceptate de la prevederile alin. (4)–(7) actele normative și actele judiciare.</p>	<p>Considerăm neavenită inserarea excepției date în art.39 alin.(8) din legea nr.132/2016 și în art.15 alin.(3) din legea nr.133/2016. <i>Se propune excluderea acestei prevederi și completarea legii nr.133/2016 cu prevederi generale, prin care s-ar excepta de la normele privind conflictul de interese și modul de soluționare a acestuia, actele normative și actele judiciare.</i></p>
Articolul 40 alin.(3)	<p>(3) La solicitarea Autorității, persoana în privința căreia s-a constatat încălcarea regimului juridic al incompatibilităților este suspendată din funcție până în momentul în care actul de constatare rămâne definitiv. Suspendarea se solicită doar în cazul în care dispozitivul actului de constatare prevede încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale persoanei vizate de actul de constatare.</p>	<p>Considerăm necesar <i>de a include prevederi similare privind suspendarea și la articolele 39 (Efectele constatării încălcării regimului juridic al conflictelor de interese) și 41 (Efectele constatării încălcării regimului juridic al restricțiilor) din legea nr.132/2016.</i></p>
Articolul 39 alin.(2), (4),	<p>”...Autoritatea...”</p>	<p>Sintagma „Autoritatea” generează confuzia că această competență revine președintelui</p>

(5) Articolul 40 alin.(1), (3) Articolul 41 alin.(2)		Autorității. De substituit sintagma „Autoritatea” prin sintagma „inspectorul de integritate”. În același context, sunt necesare completările de rigoare la art.19 din lege.
--	--	---

Legea nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale

Articol	Textul prevederii	Obiecții/proponeri
Articolul 2	<p><i>conflict de interese</i> – situația în care subiectul declarării are un interes personal ce influențează, ar putea sau pare a influența exercitarea imparțială și obiectivă a obligațiilor și responsabilităților ce îi revin potrivit legii;</p> <p><i>interes personal</i> – orice interes material sau nematerial al subiectului declarării ce rezultă din activitățile sale în calitate de persoană privată, din relațiile sale cu persoane apropiate sau cu persoane juridice, indiferent de tipul de proprietate, din relațiile sau afiliațiile sale cu organizații necomerciale, inclusiv cu partidele politice și cu organizațiile internaționale, precum și orice interes care rezultă din preferințele sau angajamentele persoanei;</p> <p><i>persoană apropiată</i> – concubinul/concubina subiectului declarării, precum și persoana înrudită prin sânge sau prin adopție până la gradul IV (părinte, frate/soră, bunic, nepot, unchi/mătușă) și persoana înrudită prin afinitate până la gradul II (cumnat/cumnată, socru/soacră, ginere/noră) cu acesta;</p>	Pornind de la noțiunile de conflict de interese, interes personal și persoană apropiată, nu se va identifica, soluționa, constata și sancționa conflictele de interese în cazul dacă acestea au fost determinate de relația subiectului cu soțul/soția, copii, persoana întreținută. Pentru a depăși aceste deficiențe, este necesară revizuirea definiția noțiunii de persoană apropiată, prin includerea soțului/soției, copiilor, persoanei întreținute. De asemenea, trebuie revizuită definiția noțiunii de interes personal, prin includerea entităților comerciale care au statut de persoană fizică (cum ar fi – întreținerea individuală).
Articolul 3 alin.(1) lit.b)	(1) Subiecți ai declarării averii și a intereselor personale sunt: b) membrii Consiliului de observatori al instituției publice naționale a audiovizualului Compania „Teleradio-Moldova”; consilierii consiliilor sătești (comunale), orășenești (municipale), raionale; deputații Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia;	Completarea textului cu prevederi similare care s-ar referi și la radiodifuzorul public regional Compania „Teleradio-Găgăuzia”.
Articolul 4 alin.(1) lit.d), f), h), k), l)	(1) Subiecții prevăzuți la art.3 alin. (1) declară: d) activele financiare ale subiectului declarării, adică numerarul în monedă națională sau în valută străină care depășește valoarea a 15 salarii medii pe economie și care nu face obiectul unor depuneri în instituțiile financiare. Conturile bancare, unitățile de fond în fondurile de investiții, formele echivalente de economisire și investire, plasamentele, obligațiunile, cecurile, cambiile, certificatele de împrumut, alte documente care încorporează drepturi patrimoniale personale ale subiectului declarării, ale membrilor de familie sau ale concubinului/concubinei lui, investițiile directe în monedă națională sau în valută străină făcute de el sau de membrii familiei lui, concubinul/concubina lui, precum și alte active financiare, dacă valoarea însumată a tuturor acestora depășește valoarea a 15 salarii medii pe economie; f) bunurile sub formă de metale și/sau pietre prețioase, obiectele de artă și de cult, obiectele ce fac	Legea nr.132/2016 definește noțiunea de beneficiar efectiv, prin care se înțelege persoana fizică ce controlează în ultimă instanță o altă persoană fizică sau juridică ori persoana în numele căreia se realizează o tranzacție sau se desfășoară o activitate și/sau care deține, direct sau indirect, dreptul de proprietate sau controlul asupra unui bun. Pentru a asigura transparența maximă a averii subiecților declarării averii și intereselor personale, precum și evitarea riscurilor de ascundere a averii, considerăm important de a include referința la beneficiarul efectiv și în celelalte prevederi ale art. 4 alin. (1), similar art.4 alin.(1) lit.b).

	<p>parte din patrimoniul cultural național sau universal, a căror valoare unitară depășește valoarea a 15 salarii medii pe economie, deținute de către subiectul declarării personal sau de către membrii familiei lui, concubinul/concubina lui;</p> <p>h) cota-parte/acțiunile în capitalul social al unui agent economic deținute de subiectul declarării personal sau de membrii familiei, concubinul/concubina lui;</p> <p>k) calitatea de asociat, de acționar sau de membru în cadrul unui agent economic, al unei organizații necomerciale sau organizații internaționale, deținută de subiectul declarării;</p> <p>l) contractele, inclusiv cele de asistență juridică, de consultanță și civile, încheiate de către subiectul declarării sau aflate în derulare în timpul exercitării funcției/mandatului lui, finanțate din bugetul de stat, bugetul local și din fonduri externe ori încheiate cu societățile comerciale cu capital de stat;</p>	
Articolul 9 alin.(2)	<p>Nu sunt publice și constituie informații cu acces limitat datele conținute în declarații referitoare la "... bunurile sub formă de metale sau pietre prețioase, obiectele de artă și de cult, obiectele ce fac parte din patrimoniul cultural național sau universal, colecțiile de artă, de numismatică, de filatelie, de arme..."</p>	<p>Informațiile respective nu reprezintă date cu caracter personal și nu este clar care a fost motivul limitării accesului public. Considerăm oportun de a revizui cadrul legal și a asigura accesul la informațiile publice ce țin de bunurile sus-nominalizate. Se impune și corelarea acestor norme cu legea nr.280 din 27.12.2011 privind protejarea patrimoniului cultural național mobil, care conține anumite prevederi de confidențialitate a datelor despre colecțiile private de bunuri culturale înregistrate și despre componenta acestora.</p>
Articolul 12 alin.(10)	<p>(10) Conflictul de interese consumat reprezintă fapta subiectului declarării de rezolvare a unei cereri/unui demers, de emitere a unui act administrativ, de încheiere directă sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic, de luare sau de participare la luarea unei decizii în exercitarea mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică cu încălcarea prevederilor alin. (4).</p>	<p><i>La finalul normei este necesar de completat cu sintagma „, (7) și (9)”. Astfel prevederile se vor extinde asupra tuturor categoriilor de subiecți (Președintele Republicii Moldova, Președintele și deputații Parlamentului, Prim-ministrul, membrii Guvernului, Procurorul General, președintele CSM, președintele CSP, deputații Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia, președinții de raioane, consilierii locali, primarii și alți conducători ai organizațiilor publice, președintele și vicepreședintele ANI).</i></p>
Articolul 18 alin.(3)	<p>(3) Subiecții declarării care și-au încetat mandatul sau raporturile de muncă ori de serviciu, pe parcursul ultimului an de muncă sau de serviciu având atribuții directe de supraveghere sau control al unor organizații comerciale și necomerciale, nu au dreptul să se angajeze, timp de un an, în cadrul acestor organizații.</p>	<p>Aceste prevederi vor fi dificil de aplicat în practică, ca urmare a lipsei unor reglementări suplimentare clare și detaliate și a capacității reduse ale ANI de a verifica dacă foștii angajați subiecți ai declarării respectă sau nu regimul juridic al restricțiilor. <i>Sugerăm, revizuirea competențelor ANI și de a împuternici CNA cu atribuția de verificare a respectării regimului juridic al restricțiilor de către foștii angajați subiecți ai declarării.</i></p>
Articolul 23 alin.(6)	<p>(6) Subiectul declarării eliberat sau destituit din funcție potrivit prevederilor alin.(3) și (5) este decăzut din dreptul de a mai exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, cu excepția funcțiilor electorale, pe o perioadă de 3 ani de la data eliberării sau destituirii din funcția publică ori de demnitate</p>	<p><i>Este necesar de substituit sintagma „alin. (3) și (5)” cu sintagma „alin. (3)-(5)”, întrucât normele sunt aplicabile și pentru faptele prevăzute la alin.(4) din același articol. La fel, nu este clar de ce subiecților și faptelor prevăzute în alin.(9) al aceluiași articol nu le sunt</i></p>

	publică respectivă sau din data încetării de drept a mandatului său. Dacă persoana a ocupat o funcție eligibilă, ea nu mai poate ocupa aceeași funcție pe o perioadă de 3 ani de la încetarea mandatului.	aplicabile prevederile alin.(6). De asemenea, <i>este necesară clarificarea autorității care aplică interdicția și în temeiul căror acte, precum și cine verifică respectarea acestor prevederi.</i>
Legii integrității nr.82 din 25.05.17		
Articol	Textul prevederii	Obiecții/proponeri
Articolul 9 alin.(3)	(3) Având în vedere riscurile inerente mediului politic, Parlamentul sau, după caz, Guvernul adoptă norme ce reglementează comportamentul etic al persoanelor care dețin o funcție electivă sau o funcție exclusiv politică, de asemenea instituie structuri responsabile de verificarea respectării acestor norme de etică și de sancționarea încălcării lor.	Nu se indică expres, dar se lasă la discreția Parlamentului, fie Guvernului să adopte normele indicate în art.9 alin.(3) din proiect. Acest fapt poate crea confuzii și conflicte de competențe. <i>Recomandăm revizuirea normei pentru a-i reda claritate și a nu admite interpretări.</i>
Articolul 11 alin.(2) lit.c)	(2) Pentru asigurarea angajării și promovării agenților publici în bază de concurs conform criteriilor de selectare enunțate la alin. (1), conducătorul entității publice are următoarele obligații: c) asigură afișarea în incinta entității și publicarea pe pagina web a ei sau, după caz, în sursele mass-media a informației cu privire la condițiile de desfășurare a concursului;	<i>Propunem completarea normei cu obligații suplimentare și anume d) publicarea pe pagina web a listei candidaților ce au participat la concursurile de selecție pentru posturile vacante, precum și procesele - verbale ale comisiei de selectare a candidaților pentru funcția vacantă, incluzând evaluarea comisiei și clasamentul solicitanților. Aceste obligații vor spori transparența în procesul de selecție și angajare, iar în consecință va duce la angajarea și promovarea agenților publici în bază de merit și integritate profesională.</i>
Articolul 21. Asigurarea accesului la informații de interes public	(2) Conducătorul entității publice are următoarele obligații: a) să asigure un spațiu amenajat pentru documentare, accesibil solicitanților;	Articolul abordează doar aspectul furnizării și accesului la informații nemijlocit la sediul entității publice, excluzând și alte modalități prevăzute de legea privind accesul la informație și alte acte legislative. <i>Propunem completarea articolul cu prevederi care să asigure accesul la informații cu caracter public prin intermediul paginii web oficiale a entității publice.</i>
Articolul 24, alin.2, lit. c și d	(3) Fostul agent public prevăzut la alin. (1) este obligat să întreprindă următoarele măsuri în vederea asigurării respectării regimului juridic al restricțiilor și limitărilor post-angajare: c) să evite, timp de un an, încheierea contractelor comerciale cu entitatea publică în care a activat pe parcursul ultimului an înainte de încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu; d) să evite, timp de un an, exercitarea atribuțiilor de reprezentare a intereselor persoanelor fizice și juridice în fața entității publice în care a activat pe parcursul ultimului an înainte de încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu.	Articolul 24 din lege stabilește obligațiunile unui fost agent public în vederea asigurării respectării regimului juridic al restricțiilor și limitărilor post-angajare. În timp ce 2 din aceste obligațiuni sunt reproduse cu sens identic din art.18 al legii nr.133/2016, alte 2 obligațiuni diferă după conținut și sens cu prevederile legii nominalizate. În contextul dat, <i>se impune ajustarea exactă a obligațiunile unui fost agent public cu normele legii nr.133/2016, întru evitarea diferitor interpretări la aplicarea în practică a cadrului legal de integritate. Suplimentar, obiecțiile și recomandările formulate la art.18 alin.(3) din legea nr.133/2016 se referă și la art.24 din legea nr.82/2017.</i>
Articolul 31 alin.(2)	(2) La solicitarea conducătorilor entităților publice, Autoritatea Națională de Integritate eliberează, în termen de 15 zile lucrătoare de la data înregistrării solicitării, informația privind stările de incompatibilitate nesoluționate și conflictele de interese în privința cărora există o decizie de	O astfel de normă nu se regăsește în legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (art.7 alin.(2)). Totodată, prevederile art.31 alin.(2) sunt contrare sau cel puțin confuze în raport cu prevederile art.39 alin.(2) din legea nr.132/2016.

	sanționare în vigoare.	<i>În contextul dat, este necesară revizuirea prevederilor respective din ambele legi, pentru excluderea oricăror neconcordanțe.</i>
--	------------------------	--