



**Lilia Ioniță:**

**ANI se concentrează  
mai mult pe încălcările  
de formă la depunerea  
declarațiilor**

pag. 4

**Cadrul legal privind  
transpunerea  
Acordului de Asociere  
în decembrie 2019**

pag. 7



## Integritatea sectorului public: între voință politică, capacități instituționale și instrumente legale

Republica Moldova a inițiat în 2016 o reformă amplă a sistemului național de integritate, asumată prin Programul de Asociere Republica Moldova și Uniunea Europeană. Intervențiile legislative au fost îndreptate spre crearea unui cadru normativ necesar asigurării integrității în exercitarea funcției publice și funcției de demnitate publică de către autoritatea publică responsabilă - Autoritatea Națională de Integritate. Această entitate este responsabilă de realizarea controlului averii și al intereselor personale, controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

La aproape 2 ani de zile de la instituire, Autoritatea Națională de Integritate a fost nefuncțională. Aceasta se explică prin procesul anevoios și de lungă durată de înființare a Consiliului de Integritate, desfășurarea și finalizarea concursului pentru suplinirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte ai Autorității Naționale de Integritate, aprobarea cadrului normativ intern, precum și prin procesul dificil de selectare și numire a inspectorilor de integritate. În perioadă menționată a fost sistat procesul de verificare a declarațiilor de avere și interese personale, verificarea conflictelor de interese și incompatibilităților, au fost stopate controalele, inclusiv cele inițiate până la data intrării în vigoare a legii, nu au fost soluționate sesizările recepționate privind eventualele încălcări comise de subiecții declarării.

Ulterior, Autoritatea Națională de Integritate a început să funcționeze, însă, din cauza unor deficiențe și bariere politice legale



sursa foto: [www.viitorul.org](http://www.viitorul.org)

și instituționale, nu reușește până în prezent să își realizeze misiunea pentru care a fost creată.

Voința politică este factorul determinant pentru ca Autoritatea Națională de Integritate să funcționeze eficient. Însă, politicul mereu a încercat, prin diferite metode, să controleze sau să pună piedici, nefiind interesat de a avea o instituție care îi va verifica inclusiv pe politicieni. Astfel de blocaje au constituit întârzierile în organizarea internă a Autorității Naționale de Integritate, care au perturbat activitatea instituției noi create.

Lipsa unei voințe politice reale se observă și prin atitudinea decidenților de a asigura un cadru legal eficient și suficient pentru funcționarea instituției. Noul cadru normativ conține mai multe lacune și prevederi ambigue care reduc posibilitățile inspectorilor de integritate și impactul controalelor. În pofida propunerilor de amendare a legilor, venite din partea societății civile, dar și din partea Autorității Naționale de Integritate, legiuitorii nu se grăbesc să revizuiască cadrul legal.

Un alt factor care influențează activitatea și rezultatele instituției sunt instrumentele legale

incomplete, insuficiente sau neutilizate de către Autoritatea Națională de Integritate.

În prezent, cadrul legal nu oferă instrumente legale necesare pentru a investiga eficient cazurile privind averile nejustificate, cu valoare diminuată semnificativ în raport cu valoarea reală sau de piață. Ineficiența controalelor, lipsa rezultatelor și eschivarea de la răspundere sunt generate de posibilitatea legală a persoanelor de a indica în declarație ca probă justificativă valoarea contractuală a bunului care, de regulă, este diminuată, invocându-se principiul libertății contractuale. La fel, Autoritatea Națională de Integritate dispune doar de instrumente legale indirecte pentru a sancționa tănuirea și înregistrarea averilor după alte persoane, prin solicitarea controalelor fiscale și eventual sancționarea fiscală a acestor persoane terțe.

Totodată, Autoritatea Națională de Integritate nu utilizează sau utilizează selectiv pârgurile legale de care dispune, prevăzute în actele normative. În mod special, este vorba despre informațiile publice, de regulă conținute în investigațiile jurnalistice, despre averile nedecarate și disproporționalitatea acestor averi cu veniturile subiecților declarării, care pot constitui temei legal de inițiere a controalelor din

oficiu. La fel, inspectorii de integritate nu solicită efectuarea expertizei valorii bunurilor declarate pentru a stabili cu exactitate valoarea reală a bunurilor.

Rezultatele modeste ale Autorității Naționale de Integritate se explică și prin capacitățile instituționale reduse. Până în prezent, nu au fost completate statele de funcții (în proporție de 50%). Cel mai problematic însă este necompletarea numărului necesar de inspectorii de integritate, fiind necesar de angajat încă 2/3 din cei 46 de inspectorii conform statelor de personal ale Autorității Naționale de Integritate. Menționăm și salariul demotivant pentru potențialii inspectorii de integritate, care a mai fost redus considerabil în rezultatul unor modificări la sistemul salarizării.

Toți acești factori influențează negativ asupra implementării acțiunilor din Programul de Asocieri Republica Moldova și Uniunea Europeană. Dacă, din punct de vedere cantitativ, acțiunile preconizate au fost în mare parte realizate sau parțial realizate, atunci, în ce privește impactul acestor acțiuni, rezultatele sunt modeste, fără schimbări notabile în asigurarea integrității în sectorul public.

Pentru prevenirea corupției, sancționarea agenților publici lipsiți de integritate, contracararea cazurilor de îmbogățire nejustificată în sectorul public, avem nevoie de o instituție independentă și eficientă, cu împuterniciri și instrumente legale necesare, cu capacități instituționale, personal suficient și profesionist, stimulat financiar. Desigur, toate aceste condiții pot fi asigurate doar atunci când există o voință politică reală, politicieni responsabili, care vor da ei înșiși tonul schimbărilor și direcția corectă spre integritate, dar și vor vota îmbunătățirile la cadrul legal în domeniul dat.

Până atunci, Autoritatea Națională de Integritate urmează să demonstreze societății că întreprinde toate acțiunile posibile de realizare a scopurilor pentru care a fost creată, că are ambiția și dorința de a deveni o instituție puternică și un instrument eficient de prevenire și combatere a corupției în sectorul public. Acestea sunt și așteptările societății și cetățenilor, care au rolul să monitorizeze în continuare activitatea și rezultatele Autorității Naționale de Integritate, să pună presiune, să aducă la cunoștința publicului larg, decidenților politici, forumurilor și structurilor internaționale, deficiențele și derapajele acestei instituții.

**Viorel PÂRVAN**



sursa foto: [www.moldova.europalibera.org](http://www.moldova.europalibera.org)

## Lilia IONIȚĂ:

jurist / coordonator de proiecte,  
Centrul de analiză și prevenire a corupției

# ANI se concentrează mai mult pe încălcările de formă la depunerea declarațiilor

Primele acte de constatare anunțate de ANI au decepționat publicul larg, deoarece acestea s-au referit la funcționarii locali (mai vulnerabili și mai puțin cunoscători ai regulilor de integritate), dar nu au vizat funcționarii/demnitarii de rang înalt, "granzii" din sistemul politic (miniștri, deputați) și din sistemul de justiție (procurori, judecători), care sunt principalii figuranți ai investigațiilor ziaristice

și care ar trebui să fie principalele ținte ale investigațiilor ANI.

*– Republica Moldova a întreprins mai multe acțiuni pentru crearea și consolidarea sistemului național de integritate. Ce impact au avut acțiunile implementate și ce schimbări au produs în ce privește asigurarea integrității în sectorul public ?*



La nivel de legislație s-au produs modificări consistente, au fost elaborate, revizuite și adoptate noi legi în domeniul integrității: Legea privind declararea averilor și intereselor, Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (ANI), Legea evaluării integrității instituționale (care include ca parte și testarea integrității profesionale). De asemenea, a fost adoptată noua Lege a integrității, care a stabilit și reglementat în detalii toate instrumentele care sunt necesare pentru asigurarea integrității în sectorul public, asigurarea integrității politice, precum și unele componente ale integrității în sectorul privat. Așa fiind, la nivel de legislație suntem "echipați" suficient de bine. Pe partea ce ține de cadrul instituțional, poate fi notată restructurarea Comisia Națională de Integritate și crearea Autorității Naționale de Integritate, inclusiv oferirea unei independențe mai sporite și a unui instrumentar (sistem electronic, acces la registre, confiscarea civilă etc.) mai incisiv pentru detectarea și investigarea încălcărilor de integritate: depunerea tardivă sau nedepunerea declarațiilor de avere și interese, falsul în declarațiile de avere și interese, încălcarea regimului incompatibilităților, limitărilor și restricțiilor, conflictelor de interese etc.

Impactul este departe de cel așteptat. ANI s-a construit și se instaurează în câmpul instituțiilor pentru asigurarea integrității extrem de greu. S-a tergiversat extrem de mult constituirea Consiliului de Integritate. Conducerea ANI a fost aleasă într-o perioadă foarte lungă, iar crearea corpului inspectorilor de integritate durează deja de ani buni și, la moment, acest proces încă nu este finalizat.

Primele acte de constatare anunțate de ANI au decepționat publicul larg, deoarece aceste acte de constatare s-au referit la funcționari locali (mai vulnerabili și mai puțin cunoscători ai regulilor de integritate), dar nu au vizat funcționarii/demnitarii de rang înalt - "granzii" din sistemul politic (miniștri, deputați) și din sistemul de justiție (procurori, judecători), care sunt principalii figuranți ai investigațiilor ziaristice și care ar trebui să fie principalele ținte ale investigațiilor ANI.

*– De ce este nevoie pentru a obține rezultatele scontate și așteptate? E suficient doar să adoptăm legi și să creăm instituții cu competențe în domeniul integrității ?*

Pentru aplicarea legislației este nevoie de personal calificat, profesionist și bine-intenționat. Analiza acțiunilor acestor autorități (inclusiv ANI) demonstrează că nu avem persoane care să îmbine armonios toate aceste trei calități. Nu s-a produs nici un salt calitativ în investigarea problemelor de integritate a exponenților sectorului public și aceștia continuă să beneficieze de impunitate și de "produsele" activității lor reprobabile, în lipsa unor investigații eficiente și sancțiuni palpabile. Achitarea unor amenzi nu este în măsură să răspundă așteptărilor societății. Aplicarea adecvată și bună a legii ar putea să genereze și acțiuni în instanță pentru lansarea procesului de confiscare civilă, instrument oferit ANI încă din 2016, dar care nu a fost aplicat niciodată. "Timiditatea" acțiunilor și lipsa incisivității din partea ANI constituie una din cauzele neaplicării legii, respectiv, lipsa de rezultate și, evident, perpetuarea stării de impunitate a persoanelor culpabile.

În aceste condiții, este necesar de a continua procesul de presiune publică asupra ANI și a altor autorități anticorupție, ca acestea să-și îndeplinească mandatul. Este necesară fortificarea capacităților personalului acestor autorități, instruire, crearea unor canale de comunicare și interacțiune mai eficiente între autoritățile anticorupție și de control. Comunicarea, și transparența acțiunilor întreprinse, constituie, de asemenea, elemente care trebuie luate în considerare de către autorități.

Deși cu întârziere și cu capacități încă reduse, Autoritatea Națională de Integritate a efectuat mai multe controale ale averii și intereselor personale ale funcționarilor publici, inclusiv a persoanelor cu funcții de demnitate publică, precum judecătorii, procurorii, deputații. Rezultatele acestor controale sunt modeste, fiind sancționate de facto doar încălcările procedurale, precum depunerea tardivă a declarațiilor sau nedepunerea acestora.

*– Cum credeți, instrumentele prevăzute în cadrul legal național sunt suficiente pentru ca Autoritatea Națională de Integritate să investigheze eficient cazurile privind averile nejustificate, fie nedeclarate, fie cu valoare diminuată semnificativ în raport cu valoarea reală sau de piață?*

Legislația prevede un instrumentar suficient de variat pentru ANI ca să investigheze și să sancționeze încălcările de integritate. Totuși, ANI preferă să se concentreze mai mult pe încălcările de formă la depunerea declarațiilor (tardivă sau nedepunere, fie incompletă), dar perseverează mai puțin pe verificarea conținutului declarațiilor. Nu există date și informații suficiente care să demonstreze că ANI, ca rezultat al verificărilor prealabile, a inițiat și controlul pe substanță, pentru a identifica diferențele substanțiale sau conflicte de interese nedeclarate. În opinia mea, instrumentele oferite sunt suficiente și trebuie aplicate pro-activ de către ANI. Ezitarea în aplicare și anticiparea unor potențiale probleme de calificare a acțiunilor subiecților declarării nu trebuie să fie temei pentru neaplicarea legii. Potențialele probleme ale legislației și instrumentarului oferit trebuie să rezulte din practica de aplicare, din reacția și acțiunile altor autorități, din deciziile instanțelor de judecată. Din păcate, ANI operează cu unele scenarii imaginare (că instanța nu va accepta, că nu va fi pornită urmărirea penală etc.), dar nu acționează, invocând potențiale probleme viitoare.

Se observă o lipsă de comunicare și cooperare instituțională între instituțiile responsabile de asigurarea integrității în sectorul public. Acest fapt este amplificat și de lipsa informațiilor și rezultatelor privind astfel de cooperări. Publicului nu-i sunt prezentate informații detaliate

privind numărul sesizărilor și conținutul acestora adresate de Autoritatea Națională de Integritate către Centrul Național Anticorupție pentru investigarea anumitor fapte potențial lipsite de integritate și rezultatele acestor investigații.

*– În viziunea dvs., astfel de constatări sunt cauzate de lipsa transparenței și accesului la informații, de lipsa mecanismelor clare și detaliate de interacțiune între instituții care ar trebui să fie reglementate în lege sau de implementarea neadecvată a normelor existente?*

Probabil că e vorba de toate elementele arătate mai sus. În același timp, există informații în spațiul public care ne anunță despre faptul că ANI a încheiat acorduri de colaborare cu CNA și Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor din cadrul CNA. Totuși, ANI nu comunică cazurile când, în procesul de verificare a declarațiilor de avere și interese, a depistat semnele unor infracțiuni sau încălcări fiscale și le-ar fi remis altor instituții, ceea ce este important pentru public. De asemenea, orice probleme de interacțiune a tuturor instituțiilor implicate urmează a fi aduse în vizorul public, al decidenților, pentru a putea fi soluționate în mod adecvat și a evita cazurile de fentare a legii.

*– Care acțiuni considerați că sunt prioritare pentru guvernare în asigurarea integrității în sectorul public și funcționarea eficientă a Autorității Naționale de Integritate ?*

Aplicarea legislației și instrumentarului oferit de aceasta în mod eficient, corect și constant, evitarea cazurilor de impunitate a celor culpabili. Menținerea presiunii publice și asigurarea comunicării adecvate inter-instituționale, inclusiv cu publicul larg.

*A dialogat  
Viorel PÂRVAN*

# Cadrul legal privind transpunerea Acordului de Asociere în decembrie 2019

## **A) LEGE A PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA**

Lege nr. 192 din 20 decembrie 2019 privind securitatea aeronautică”, Monitorul Oficial nr. 400-406 din 31.12.2019.

*Transpune: Regulamentul (CE) nr. 300/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2008 privind norme comune în domeniul securității aviației civile și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 2320/2002, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 97 din 9 aprilie 2008, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 18/2010 al Comisiei din 8 ianuarie 2010 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 300/2008 al Parlamentului European și al Consiliului în ceea ce privește specificațiile pentru programele naționale de control al calității în domeniul securității aviației civile, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 7 din 12 ianuarie 2010; Regulamentul (CE) nr. 272/2009 al Comisiei din 2 aprilie 2009 de completare a standardelor de bază comune în domeniul securității aviației civile prevăzute în anexă la Regulamentul (CE) nr. 300/2008 al Parlamentului European și al Consiliului, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 91 din 3 aprilie 2009; parțial Regulamentul (UE) nr. 1254/2009 al Comisiei din 18 decembrie 2009 de stabilire a criteriilor care să permită statelor membre să deroge de la standardele de bază comune privind securitatea aviației civile și să adopte măsuri de securitate alternative, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 338 din 19 decembrie 2009.*

## **B) HOTĂRÂRE A GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA**

Hotărâre nr. 705 din 27 decembrie 2019 pentru modificarea Regulamentului cu privire la modul de declarare a valorii în vamă a mărfurilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.974/2016, Monitorul Oficial nr. 400-406 din 31.12.2019.

*Transpune art. 129-133, 135-142 și 144 din Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 2015/2447 al Comisiei din 24 noiembrie 2015 de stabilire a unor norme pentru punerea în aplicare a anumitor dispoziții din Regulamentul (UE) nr. 952/2013 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a Codului vamal al Uniunii, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 343 din 29 decembrie 2015, astfel cum a fost modificat ultima oară prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2018/604 al Comisiei din 18 aprilie 2018.*

## **C) ORDIN AL MINISTERULUI AFACERILOR EXTERNE ȘI INTEGRĂRII EUROPENE AL REPUBLICII MOLDOVA**

Ordin nr. 202-s-12 din 26 decembrie 2019 cu privire la alinierea la măsurile restrictive internaționale ale Uniunii Europene, Monitorul Oficial nr. 400-406 din 31.12.2019.

*Alinierea Republicii Moldova la Decizia Consiliului 2019/1893 din 11.11.2019 de modificare a Deciziei 2017/2074 privind măsurile restrictive având în vedere situația din Venezuela; și Decizia Consiliului 2019/1944 din 25.11.2019 de modificare a Deciziei 2016/1693 privind măsurile restrictive împotriva ISIL (Da'esh) și Al-Qaida și a persoanelor, grupurilor, întreprinderilor și entităților asociate cu acestea.*

*Transpune Regulamentul (CE) nr. 166/2006 al Parlamentului European și al Consiliului privind înființarea Registrului European al Poluanților Emiși și Transferați și modificarea Directivelor Consiliului, 91/689/CEE și 96/61/CE din 18 Ianuarie 2006, Jurnalul Oficial a Uniunii Europene L 33/1.*



IDIS "Viitorul" reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, care activează pe o serie de domenii legate de: analiză economică, guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor în Republica Moldova

Acest buletin informativ apare în cadrul proiectului „Fact Checking of the Association Agreement Implementation” susținut financiar de Ambasada Regatului Țărilor de Jos



Kingdom of the Netherlands