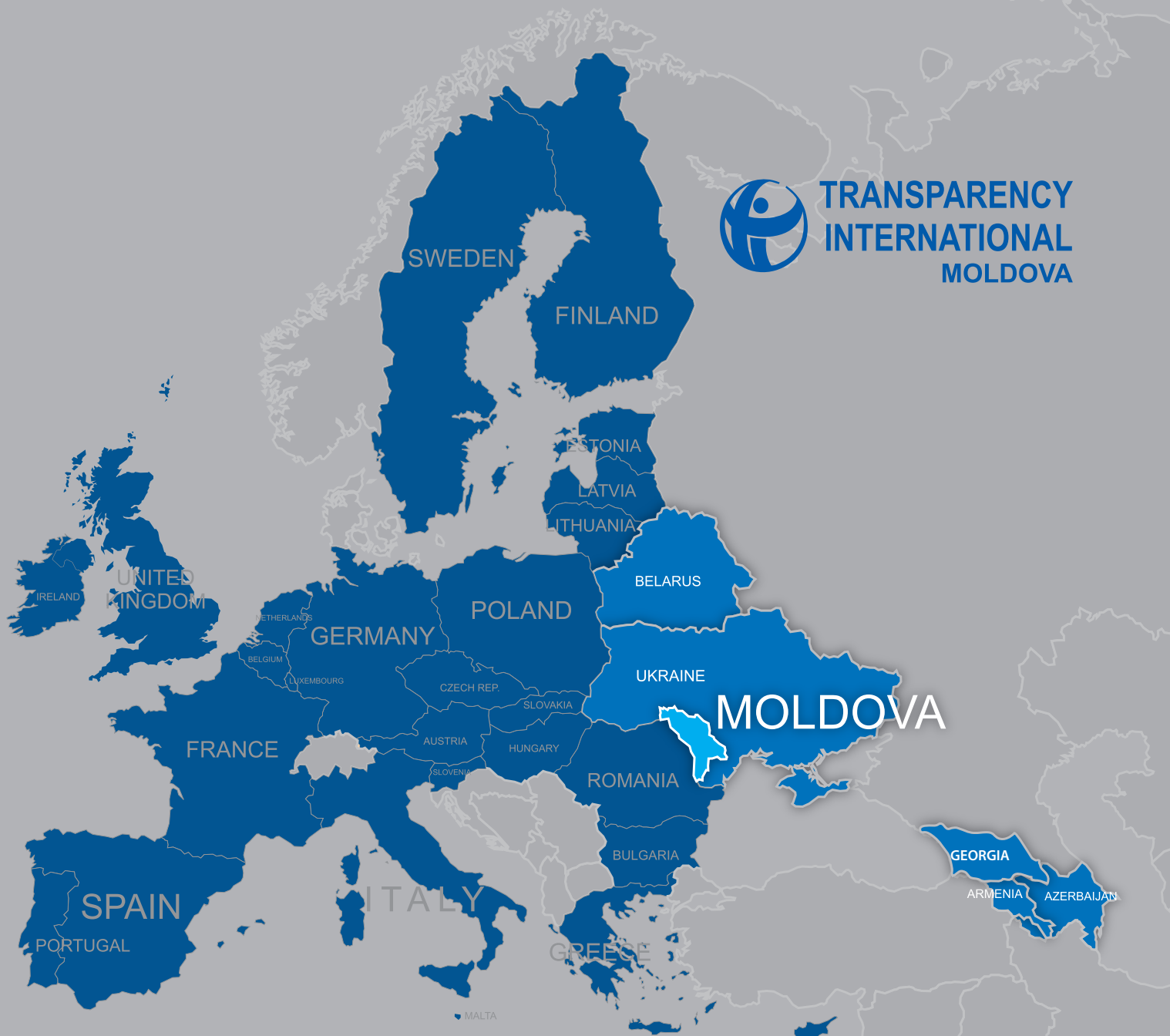




**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
MOLDOVA**



SISTEMUL NAȚIONAL DE INTEGRITATE MOLDOVA 2014



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
MOLDOVA**

**SISTEMUL NAȚIONAL
DE INTEGRITATE
MOLDOVA 2014**

CUPRINS

I. INFORMAȚII INTRODUCATIVE	6
II. DESPRE EVALUAREA SISTEMULUI NAȚIONAL DE INTEGRITATE	10
III. SUMAR EXECUTIV	12
IV. PROFILUL ȚĂRII: FUNDAȚIILE SISTEMULUI NAȚIONAL DE INTEGRITATE	18
V. PROFILUL CORUPȚIEI	26
VI. ACTIVITĂȚILE ANTICORUPȚIE	28
VII. SISTEMUL NAȚIONAL DE INTEGRITATE	33
LEGISLATIVUL	33
GUVERNUL	48
JUDICIARUL	61
SECTORUL PUBLIC	80
INSTITUȚIILE DE APLICARE A LEGII (POLIȚIA)	96
ORGANISMUL DE MANAGEMENT ELECTORAL (COMISIA ELECTORALĂ CENTRALĂ)	111
INSTITUȚIA AVOCAȚILOR PARLAMENTARI (OMBUDSMANUL)	125
INSTITUȚIA SUPREMĂ DE AUDIT (CURTEA DE CONTURI)	139
AGENȚIILE ANTICORUPȚIE (COMISIA NAȚIONALĂ DE INTERITATE, CENTRUL NAȚIONAL ANTICORUPȚIE)	153
PARTIDELE POLITICE	171
MASS-MEDIA	184
SOCIETATEA CIVILĂ	198
SECTORUL PRIVAT	212
VIII. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI	228
IX. BIBLIOGRAFIA	241

CUVÂNT ÎNAINTE

Alături de cataclismele naturale, războaie și pandemii, corupția are cel mai devastator impact asupra dezvoltării umane. Corupția afectează mecanismul unei concurențe libere, creând bariere investitorilor potențiali. Ea crește costurile afacerilor, sporește riscurile acestora, diminuând competitivitatea, contribuind la crearea monopolurilor și dictând prețurile pe piața de consum. Corupția reduce calitatea programelor sociale, educaționale și de ocrotire a sănătății, afectând prin aceasta calitatea vieții și sporind inechitatea. Corupția subminează responsabilitatea politică, transparența și incluziunea, impunând societății interesele meschine ale unor grupuri înguste de persoane și deteriorând procesele democratice. Corupția prejudiciază imaginea unui stat, îl poate izola de interesele comunității internaționale. În ansamblu, corupția este represorul-cheie al dezvoltării economice, politice, sociale și democratice a unui stat, afectând însăși securitatea acestuia. Din aceste considerente, combaterea eficientă a corupției este imperativă pentru consolidarea unui stat de drept, democratic și prosper.

Conștientizând necesitatea atingerii acestui obiectiv, mai multe guvernări ale Republicii Moldova au întreprins măsuri pentru consolidarea sistemului de prevenire și combatere a corupției soldate cu succese destul de modeste. Ținând cont de parcursul european ferm pe care și l-a asumat actuala guvernare a Republicii Moldova, șansele unui succes mai palpabil în acest domeniu au crescut considerabil. Numai cu susținerea instituțiilor internaționale și sub supravegherea riguroasă a acestora, fiind motivată de principiul *more for more*¹ aplicat țărilor Parteneriatului Estic, Moldova are șanse reale de a diminua corupția și de a atinge scopul ambițios de aderare la Uniunea Europeană. Doar manifestând o voință politică fermă Moldova poate primi un sprijin puternic din partea societății civile în acest parcurs dificil.

În numele Transparency International – Moldova, am onoarea să prezint evaluarea Sistemului Național de Integritate al Republicii Moldova – o încercare de a aborda în mod holistic vulnerabilitatea statului la provocările corupției și de a veni cu propuneri pentru consolidarea durabilă a acestui sistem.

Aș vrea să-mi exprim recunoștința pentru aportul valoros tuturor celor care au contribuit la realizarea acestei cercetări – autorilor raportului, persoanelor care și-au oferit generos timpul liber pentru a acorda interviuri, membrilor Grupului de Consiliere care au dezbătut subiectele prezentate, Secretariatului Transparency International care a supravegheat implementarea acestui proiect și a efectuat evaluarea externă a raportului, în particular Emiliei Taseva, Andy McDevitt, Suzzane Malcahy. Totodată, aș vrea să-mi exprim gratitudinea instituțiilor donatoare, fără de care acest proiect ar fi fost irealizabil – Comisia Europeană și Fundația Est Europeană – Moldova.

Lilia Carașciuc

Director executiv al Transparency International – Moldova

Coordonator național al proiectului

¹ Mai multă susținere pentru mai multe realizări.

I. INFORMAȚII INTRODUCȚIVE

COORDONATORUL DE ȚARĂ AL STUDIULUI

Lilia Carasciuc, Dr., Director executiv, Transparency International – Moldova

AUTORII STUDIULUI

Maria Ciubotaru, Dr.; Nadine Gogu; Mariana Kalughin; Ianina Spinei; Cristina Țărnă

RECENZAREA STUDIULUI

Suzanne Mulcahy, Secretariatul Transparency International; Andrew McDevitt, Secretariatul Transparency International

PERSOANELE INTERVIEWATE²

Iurie Ciocan, Președinte, Comisia Electorală Centrală

Corneliu Ciurea, expert, IDIS Viitorul

Nichifor Corochi, ex-președinte al Consiliului Superior al Magistraturii

Alexandru Cuznețov, vice-președinte, Uniunea Juriștilor din Republica Moldova

Andrei Brighidin, Director Dezvoltare și Evaluare, Fundația Est-Europeană

Ion Bunduchi, expert media independent

Anatolie Donciu, Președinte, Comisia Națională de Integritate

Ion Guzun, expert, Centrul pentru Resurse Juridice

Petru Macovei, Director, Asociația Presei Independente, secretar al Consiliului de Presă din Republica Moldova

Ion Manole, Director, Asociația Promo-Lex

Pavel Midrigan, ex-membru al Comisiei Electorale Centrale

Serghei Neicovcen, Director executiv, Centrul „Contact”

Ecaterina Paknehad, membru, Curtea de Conturi

Vitalia Pavlicenco, Președintă, Partidul Național Liberal

Ala Popescu, Secretar general, Parlamentul Republicii Moldova

Pavel Postică, jurist, Asociația Promo-Lex

Oleg Postovanu, șef al Departamentului Politici și Legislație Media, Centrul pentru Jurnalism Independent

² Exceptând persoanele care au dorit să-și păstreze anonimatul.

Dorin Recean, ministru al afacerilor interne

Eugen Roscovan, Președinte al Asociației Micului Business din Republica Moldova, Vicepreședinte al Confederației Naționale a Patronatului din Moldova

Olga Vacarciuc, consilier al avocatului parlamentar, Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova

Vitalie Verebceanu, șef al Direcției generale prevenirea corupției, Centrul Național Anticorupție

MEMBRII GRUPULUI DE CONSILIERE

Arcadie Barbăroșie, Dr., Director al Institutului de Politici Publice

Vasile Botnaru, Director al Biroului Chișinău Radio Europa Liberă

Viorel Cibotaru, Dr., Director al Institutului European de Studii Politice

Cornelia Cozonac, Președinte al Centrului de Investigații Jurnalistice

Alexandru Cuznețov, Dr., Vice-președinte al Uniunii Juriștilor din Republica Moldova

Evghenii Goloșceapov, Coordonator de programe al PNUD Moldova

Aneta Grosu, Redactor șef al Ziarului de Gardă

Tatiana Lariușin, expert al IDIS Viitorul

Ion Manole, Director al Asociației Promo-Lex

Sorin Mereacre, Dr., Președinte al Fundației Est-Europene

Eugen Roșcovan, Președinte al Asociației Micului Business din Republica Moldova, Vicepreședinte al Confederației Naționale a Patronatului din Moldova

REDACTOR

Rodica Mahu

LISTA ACRONIMELOR

AAC	Alianța Anticorupție
AAP	Academia de Administrare Publică
ADEPT	Asociația pentru Democrație Participativă
ANOFM	Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă
APC	Autoritățile publice centrale
API	Asociația Presei Independente
APL	Autoritățile publice locale
BERD	Banca Europeană pentru Reconstrucții și Dezvoltare
BGC	Barometrul Global al Corupției al Transparency International
BM	Banca Mondială
BNM	Banca Națională a Moldovei
CAPC	Centul de Analiză și Prevenire a Corupției
CC	Curtea de Conturi
CCA	Consiliul Coordonator al Audiovizualului
CDOM	Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova
CEC	Comisia Electorală Centrală
CJI	Centrul pentru Jurnalism Independent
CNA	Centrul Național Anticorupție
CNI	Comisia Națională de Integritate
CNP	Consiliul Național pentru Participare
CNPF	Comisia Națională a Pieței Financiare
CSI	Comunitatea Statelor Independente
CSJ	Curtea Supremă de Justiție
CSM	Consiliul Superior al Magistraturii
DIP	Departamentul Instituțiilor Penitenciare
GRECO	Grupul de State împotriva Corupției
EUR	Moneda Unică Europeană - Euro
IGP	Inspectoratul General de Poliție
INJ	Institutul Național de Justiție
IPC	Indicele Perceperii Corupției al Transparency International
IPP	Institutul de Politici Publice

MAI	Ministerul Afacerilor Interne
MDL	Moneda națională a Republicii Moldova – leu moldovenesc
MJ	Ministerul Justiției
MMPSF	Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
ONG	Organizațiile neguvernamentale
PCRM	Partidul Comunist din Republica Moldova
PDM	Partidul Democrat din Moldova
PG	Procuratura Generală
PIB	Produsul Intern Brut
PL	Partidul Liberal
PLDM	Partidul Liberal Democrat din Moldova
PLR	Partidul Liberal Reformator
PNUD	Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
PSD	Partidul Social Democrat
RGC	Raportul Global al Competitivității
RM	Republica Moldova
SIDA	Agenția Suedeză pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională
SIS	Serviciul Informații și Securitate
SNA	Strategia națională anticorupție
SPPS	Serviciul de Protecție și Pază de Stat
SRSJ	Strategia de Reformă a Sectorului Justiției
SV	Serviciul Vamal
TI-Moldova	Transparency International Moldova
TI-Secretariat	Secretariatul Transparency International
UE	Uniunea Europeană
UNCAC	Convenția Națiunilor Unite Împotriva Corupției
UNGC	Inițiativa Națiunilor Unite Global Compact
UNICEF	Fondul Internațional pentru Urgențe ale Copiilor al Națiunilor Unite
UTA Gagauzia	Unitatea Teritorial Administrativă Gagauzia

II. DESPRE EVALUAREA SISTEMULUI NAȚIONAL DE INTEGRITATE

CE ESTE UN SISTEM NAȚIONAL DE INTEGRITATE?

În ultimii ani, Republica Moldova și-a definit un parcurs cert european, asumându-și responsabilitatea de a consolida o guvernare transparentă, responsabilă și participativă, de a ajusta cadrul legal și infrastructura pentru fortificarea unei economii de piață libere și competitive și de a asigura respectarea drepturilor fundamentale ale omului. Una din cele mai importante condiții pentru atingerea acestor obiective este combaterea corupției în toate sectoarele vieții publice. Necesitatea combaterii acestui flagel este confirmată de societatea civilă și toți partenerii internaționali care susțin parcursul european al Republicii Moldova.

Scopul acestui studiu constă în identificarea punctelor slabe din cadrul legal și practica funcționării instituțiilor SNI și formularea propunerilor de consolidare a acestui sistem în vederea eficientizării prevenirii și combaterii corupției.

Atragem atenția că Sistemul Național de Integritate nu evaluează nivelul corupției în domeniile publice, ci, mai degrabă, analizează vulnerabilitatea la corupție a acestor domenii și capacitatea acestora de a se opune pericolului corupției.

Metodologia SNI a fost elaborată de Transparency International și aplicată până în prezent în mai mult de o sută de țări. Una din cercetările mai recente de acest gen este evaluarea Sistemului Național de Integritate în 28 de țări ale Uniunii Europene, demonstrând lipsa practică a unor state care ar fi completamente imune la fenomenul corupției.

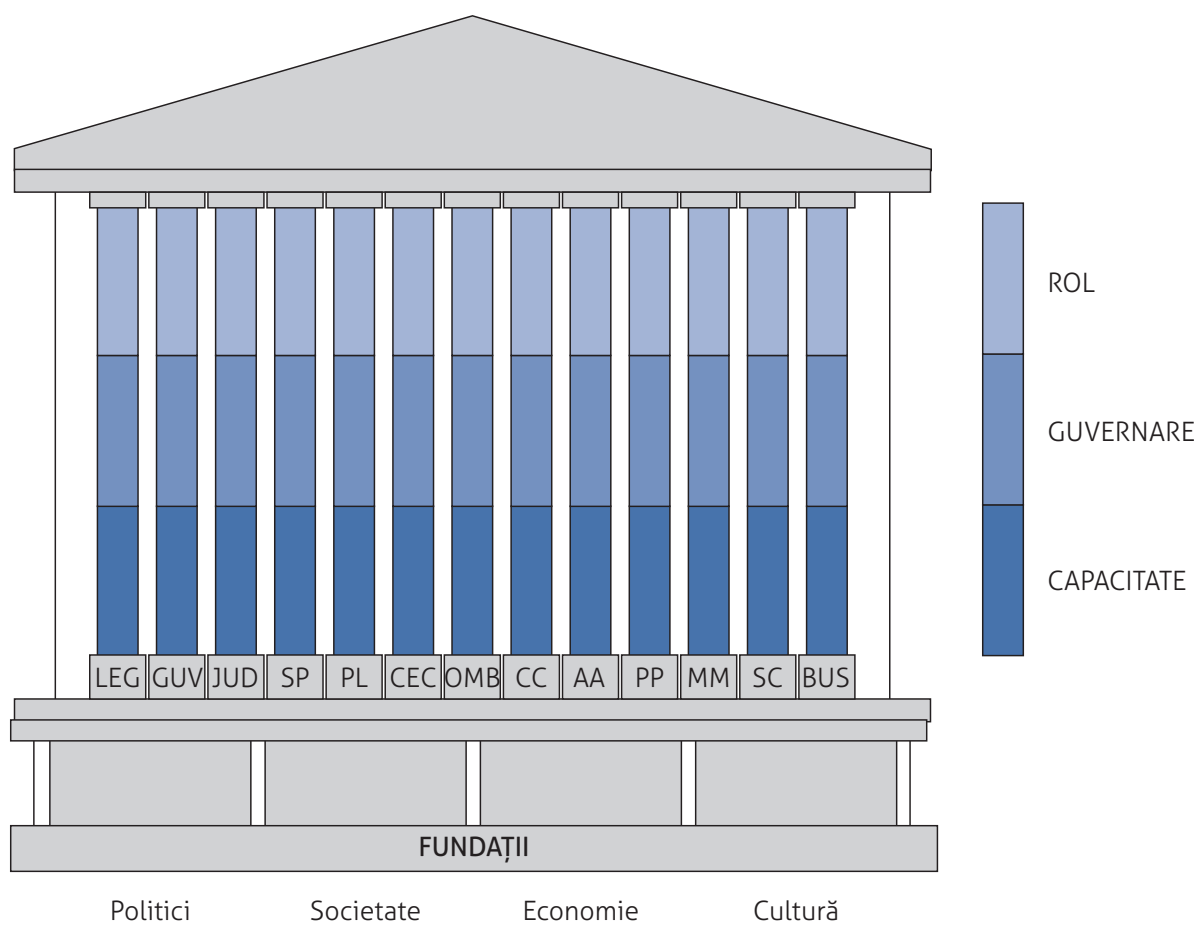
Acest raport este elaborat în cadrul proiectului „Sistemul Național de Integritate în Regiunea de Vecinătate Europeană” finanțat de Comisia Europeană care include evaluarea a cinci țări ale Parteneriatului Estic: Armenia, Azerbaidjan, Georgia, Moldova și Ucraina.

Caracteristicile evaluării includ: abordarea distanțată și holistică a domeniilor/pilonilor evaluate, contrapunerea situației *de jure* cu cea *de facto*, atitudinea constructivă, utilizarea diferitor surse de informație, cum ar fi cadrul legal național, rapoartele și cercetările organizațiilor internaționale, organismelor guvernamentale, think tank-urilor și ale mediului academic, interviurile cu experții-cheie.

Această cercetare este axată pe evaluarea instituțiilor-cheie și a actorilor ne-statali **după trei categorii de criterii**, esențiale pentru abilitatea de prevenire a corupției: *capacitate* (în termeni de resurse și statut juridic), sistem de *guvernare internă și proceduri* (cu accent pe transparența, responsabilitatea și integritatea instituției) și *rolul acestora în sistemul de integritate*.

Deși evaluarea este una preponderent calitativă, ea, de asemenea, include și un **sistem de indicatori/scoreuri cantitativi** de la 0 la 100, unde 100 înseamnă o situație perfectă în domeniul evaluat.

În concepția Transparency International, Sistemul Național de Integritate al unui stat este asemănat unui templu care se sprijină cu 13 piloni pe o baza stabilă. În calitate de piloni ai integrității figurează 13 domenii ale vieții publice: Legislativul, Judiciarul, Executivul, sectorul public și privat, organele anticorupție, poliția, Curtea de Conturi, Comisia Electorală Centrală, instituția ombudsmanului, partidele politice, mass-media și societatea civilă.



LEG	Legislativul	CC	Curtea de Conturi
GUV	Executivul	AA	Agențiile Anticorupție
JUD	Judiciarul	PP	Partidele Politice
SP	Sectorul public	MM	Mass Media
PL	Poliția	SC	Societatea Civilă
CEC	CEC	BUS	Businessul
OMB	Ombudsmanul		

În calitate de fundal (baza/temelie) al unei astfel de construcții stau patru domenii care determină stabilitatea întregului sistem statal: politica, societatea, economia și cultura.

Dacă baza construcției este trainică, iar pilonii – puternici și egali, construcția va rămâne stabilă și durabilă într-o perioadă îndelungată de timp, iar obiectivele acestei construcții – supremația legii, dezvoltarea durabilă și calitatea înaltă a vieții – vor fi asigurate. Dacă însă unele componente ale acestei construcții vor fi neproporționale și slabe, stabilitatea întregului sistem va fi pusă în pericol.

Sistemul Național de Integritate este un tablou holistic al guvernării unui stat care reflectă conformarea acesteia la rigorile transparenței, integrității și responsabilității. El servește drept un instrument convingător de advocacy pentru consolidarea capacității unui stat de a opune rezistență corupției. Propunerile și recomandările acestei cercetări ar putea servi drept punct de reper pentru elaborarea unor programe guvernamentale menite să prevină fenomenul corupției la nivel statal și în sectoare aparte ale vieții publice.

III. SUMAR EXECUTIV

PREZENTARE GENERALĂ

Sistemul Național de Integritate este o evaluare a capacităților statului de a se opune corupției în 13 piloni ai vieții publice din instituțiile-cheie anticorupție și actorii nestatali. Evaluarea este efectuată în baza unei metodologii a Transparency International aplicată în peste 100 de țări ale lumii.

Caracteristicile evaluării includ abordarea distanțată și holistică a domeniilor evaluate, contrapunerea situației *de jure* cu cea *de facto*, aplicarea metodelor calitative și cantitative, abordarea constructivă, utilizarea diferitor surse de informație, cum ar fi cadrul legal național, rapoartele și cercetările organizațiilor internaționale, organismelor guvernamentale, thinktank-urilor și ale mediului academic, interviurile cu experții-cheie.

Evaluarea este efectuată în baza a trei categorii de criterii esențiale pentru prevenirea corupției: capacitate, sistem de guvernare internă, rolul instituției în prevenirea corupției. Evaluarea a fost efectuată în câteva etape: cercetarea documentară; desfășurarea interviurilor cu experți și persoane-cheie în domeniu; elaborarea concluziilor-cheie și discutarea preliminară a acestora în cadrul unui grup de consiliere format din reprezentanții societății civile, autorităților publice și mass-mediei; dezbaterile primelor rezultate cu reprezentanții autorităților evaluate, Secretariatul Transparency International; identificarea priorităților pentru fiecare din pilonii SNI pentru utilizarea ulterioară în programele de stat în domeniul prevenirii și combaterii corupției.

Evaluarea SNI a constatat vulnerabilitatea înaltă la corupție în toți pilonii acestuia și caracterul sistemic al fenomenului corupției în Republica Moldova.

Republica Moldova dispune de o infrastructură instituțională și de un cadru legal avansat de prevenire și combatere a corupției, instituțiile principale din domeniu fiind Centrul Național Anticorupție, Comisia Națională de Integritate, Procuratura Anticorupție, Curtea de Conturi și Serviciul de Informații și Securitate, documentul de bază care reglementează acțiunile în domeniu este Strategia națională anticorupție.

În ultimii ani, cadrul legal a fost consolidat, fiind adoptat un șir de legi importante și introduse modificări în cele existente (de ex., au fost modificate legile privind declararea veniturilor și proprietății, privind conflictul de interese, Centrul Național Anticorupție³, adoptate legile cu privire la Comisia Națională de Integritate, privind testarea integrității agenților publici⁴, introduse prevederi despre ridicarea imunității judecătorilor în cazul comiterii actelor de corupție⁵, înăsprite sancțiunile anti-corupție, inclusiv a fost introdusă răspunderea penală pentru îmbogățirea nejustificată și confiscarea extinsă a averilor dobândite prin acte de corupție⁶). Unele din prevederile cadrului legal sunt deja aplicate (de ex., cele ce vizează ridicarea imunității judecătorilor), pe când altele abia urmează să-și demonstreze eficiența (de ex., cele privitoare la îmbogățirea ilicită, confiscarea extensivă a averii și testarea integrității).

În pofida tuturor eforturilor guvernării actuale, în 2013, Republica Moldova a fost plasată pe locul 102 din 177 de țări în clasamentul Indicelui Perceperii Corupției al Transparency International, și pe locul trei printre țările PaE, conform aceluiași indice.

³ Legea nr. 120 din 25.05.2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

⁴ Legea nr. 325 din 23.07.2012 privind testarea integrității profesionale.

⁵ Legea nr. 153 din 05.07.2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

⁶ Legea nr. 326 din 23.12.2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

FUNDAȚIILE SISTEMULUI NAȚIONAL DE INTEGRITATE

Rezultatele evaluării SNI arată că acesta este bazat pe o fundație destul de nesigură. Deși în ultimii ani, în marea parte a clasamentelor internaționale, Moldova a avansat în poziția sa vis-à-vis de mai mulți indicatori care caracterizează baza socială, politică, economică și culturală a unei țări, plasându-se printre primele între țările PaE, scorurile înregistrate sunt încă insuficiente pentru a pune temelia unui SNI stabil și durabil. Astfel, Republica Moldova asigură un nivel relativ înalt de protecție a drepturilor politice și libertății civile ale cetățenilor și garantează bazele unui proces politic democratic. Competiția politică și procesul electoral sunt, de asemenea, la un nivel avansat. Alegerile parlamentare și locale în Republica Moldova sunt considerate, în general, libere și corecte, deși au loc unele nereguli minore. Cu toate acestea, partidele politice din Republica Moldova nu au la bază o doctrină politică distinctă, nu au cerințe principiale privind integritatea membrilor lor, nu au dezvoltat o democrație internă reală, rămân distanțate de populație în perioada dintre alegeri și sunt asociate de societate doar cu liderii acestora. Ajungând în Parlament, reprezentanții partidelor politice rămân adesea reticenți la adoptarea unor modificări radicale în cadrul legal care ar permite combaterea eficientă a corupției și exercită adesea presiuni politice asupra autorităților din alte ramuri ale puterii de stat.

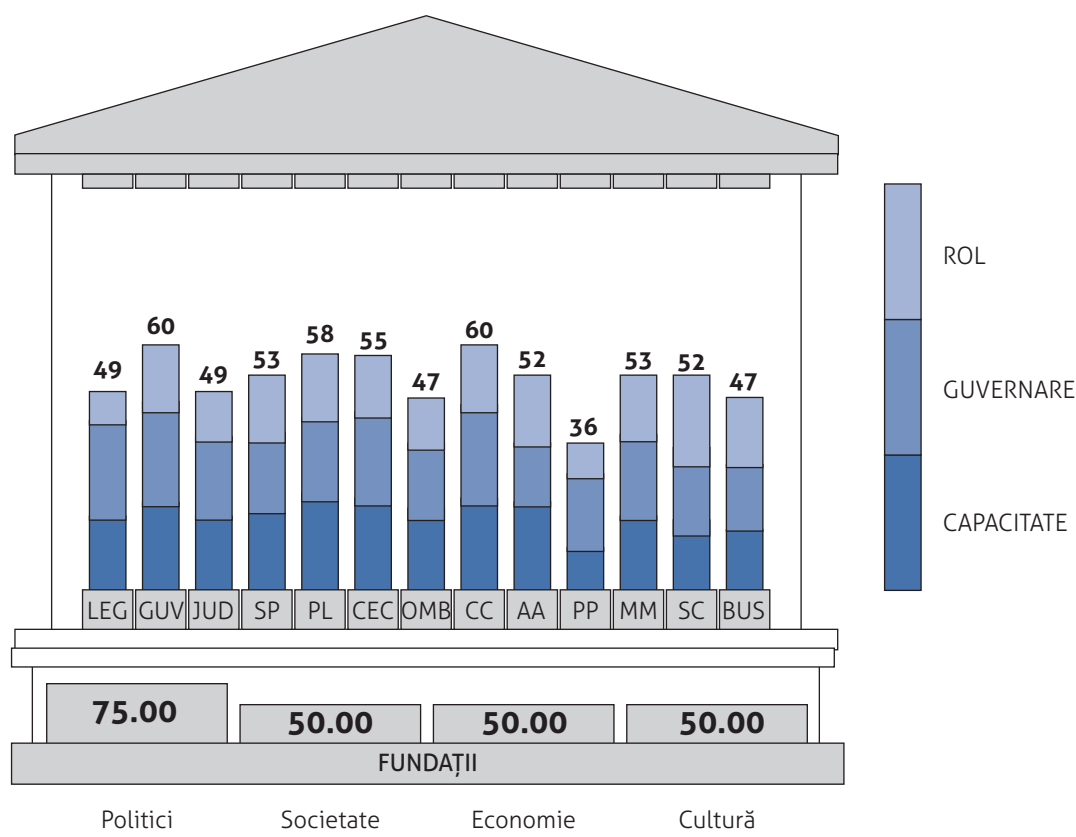
Un rol deosebit în stabilirea priorităților în prevenirea și combaterea corupției îi revine societății civile. Deși aceasta a devenit mai puțin tolerantă față de fenomenul corupției și mai activă în monitorizarea guvernării și participarea la procesul decizional, totuși ea rămâne destul de pasivă și reticentă când trebuie să ceară tragerea la răspundere a persoanelor concrete pentru fapte de corupție. ONG-urile, ca forme organizate ale societății civile, practică puțin activitatea de voluntariat și depind, cu precădere, de finanțarea din partea donatorilor externi. Ele dispun de capacități joase de mobilizare a societății spre o colaborare cu instituțiile statului în lupta împotriva corupției.

Rămânând una din cele mai sărace țări din Europa, Republica Moldova a efectuat reforme instituționale importante în mai multe domenii pentru a asigura o economie de piață competitivă, avansând modest în clasamentele internaționale ce țin de simplitatea afacerilor și competitivitate. Totuși, pentru reprezentanții multor autorități publice veniturile joase rămân adesea o justificare a comportamentului corupt.

Cultura și tradițiile unei societăți reprezintă, de asemenea, factorii-cheie care determină succesul în prevenirea și combaterea corupției. Cultura democratică în Republica Moldova este relativ înaltă comparativ cu țările PaE, dar cu mult mai joasă față de țările Occidentale din UE. Majoritatea populației din Moldova manifestă prudență, cumpătare, orientare spre soluționarea pașnică a conflictelor și este gata să accepte orice putere atâta timp cât aceasta este constituțională. În același timp, cetățenii își exprimă preferințele politice, de obicei, doar în perioada alegerilor. Deși recunosc pericolele corupției, cetățenii înaintează față de guvernanți cerințe preponderent economice.

PILONII SISTEMULUI NAȚIONAL DE INTEGRITATE

Clasamentul arată că scorurile sunt relativ joase, fiind clar că nici una din instituțiile evaluate nu posedă o imunitate puternică la corupție. Printre instituțiile/domeniile care au acumulat un scor ridicat sunt Curtea de Conturi și Guvernul. Acest fapt se datorează, probabil, transparenței înalte în activitate și rolului însemnat al Curții de Conturi în prevenirea corupției și eforturilor întreprinse de Guvern în elaborarea proiectelor de legi anticorupție, în transparentizarea activității și promovarea serviciilor electronice. În același timp, cele mai vulnerabile la corupție sunt partidele politice, instituția ombudsmanului și sectorul privat, indicatorii cărora au fost apreciați cu cele mai joase scoruri.



LEG	Legislativul	CC	Curtea de Conturi
GUV	Executivul	AA	Agențiile Anticorupție
JUD	Judiciarul	PP	Partidele Politice
SP	Sectorul public	MM	Mass Media
PL	Poliția	SC	Societatea Civilă
CEC	CEC	BUS	Businessul
OMB	Ombudsmanul		

Decalajul mic dintre scorurile pilonilor SNI este parțial explicabil prin similaritatea problemelor identificate. Astfel, printre problemele comune mai multor instituții/piloni din SNI sunt de remarcat: neaplicarea procedurilor de verificare prealabilă a candidaților și titularilor la funcții publice; numirea/selectarea conducătorilor instituțiilor pe criterii politice, adesea în detrimentul celor de profesionalism și integritate; transparența joasă în procesul de numire/alegere în funcții publice; cazuri de adoptare a modificărilor la cadrul legal sau deciziilor în lipsă de transparență și fără consultări publice prealabile. Totodată, vulnerabilitățile unor instituții se explică și prin insuficiența resurselor financiare, de personal calificat, tehnice, informaționale etc. care reduce capacitatea de a realiza eficient atribuțiile ce le revin. Deși cadrul legal anticorupție a fost revizuit în ultimii ani, acesta necesită în continuare ajustări la standardele internaționale din domeniu.

PRINCIPALELE REALIZĂRI ȘI PROBLEME IDENTIFICATE ÎN PILONII SISTEMULUI NAȚIONAL DE INTEGRITATE

Evaluarea relevă mai multe progrese în domeniul prevenirii și combaterii corupției realizate în Republica Moldova în ultimii ani. Astfel, a demarat reforma în sistemul judiciar, fiind înregistrate primele cazuri de tragere la răspundere a judecătorilor pentru fapte de corupție. Au fost adoptate mai multe legi importante menite să asigure independența judecătorilor, să permită confiscarea extinsă a averilor dobândite prin acte de corupție, precum și să permită testarea integrității. A fost introdusă răspunderea penală pentru îmbogățirea nejustificată și înăsprite sancțiunile pentru fapte de corupție. Multe din recomandările GRECO

privind transparența finanțării partidelor politice și campaniilor electorale au fost discutate cu societatea civilă și sunt pe cale de a fi adoptate de către Parlament. Prin crearea CNI, a fost inițiată supravegherea declarării veniturilor și proprietăților, raportării conflictelor de interese, fiind aplicate primele sancțiuni pentru încălcarea legislației din domeniu. Au fost reformate CNA și MAI. Deși cu întârziere și dificultăți, se desfășoară reforma în organele procuraturii. Există progrese în impunerea aplicării hotărârilor Curții de Conturi, rapoartele Curții au început să fie audiate în Parlament. A fost extins accesul la informațiile publice, inclusiv prin intermediul paginilor web ale autorităților publice, au fost create portaluri informaționale menite să asigure participarea publicului la luarea deciziilor, accesarea serviciilor electronice, analiza datelor despre asistența tehnică externă. Societatea civilă a fost antrenată în monitorizarea Strategiei naționale anticorupție și Strategiei de reformare a sectorului justiției. Rezultatele monitorizării efectuate de TI-Moldova atestă unele îmbunătățiri în aplicarea politicilor anticorupție în autoritățile publice.

Ca rezultat al acestor realizări, Republica Moldova a progresat în majoritatea clasamentelor internaționale privind calitatea guvernării. Cu toate acestea, instituțiile din cadrul SNI se confruntă cu următoarele probleme care le fac vulnerabile în fața corupției:

Parlamentul: Transparența activității Parlamentului este insuficientă. Prevederile legale referitoare la integritatea deputaților sunt lacunare. Parlamentul adesea nu ia atitudine față de problemele legate de lipsa de integritate a unor deputați. Sunt frecvente cazurile când Parlamentul nu coordonează inițiativele sale legislative cu Guvernul. Măsurile de responsabilizare a Guvernului de către Parlament poartă un caracter selectiv și sporadic, fiind uneori dictate de interesele unor oligarhi.

Guvernul: Verificarea prealabilă a candidaților la funcțiile de miniștri nu se efectuează. Cadrul legal nu prevede responsabilitatea ministerială. Procesul administrării întreprinderilor de stat și a activității de reprezentare a statului în societăți comerciale (privatizare, concesiune) este insuficient de transparent. Guvernul se implică slab în supravegherea implementării Strategiei Naționale Anticorupție. Există deficiențe în gestionarea resurselor alocate Cancelariei de Stat.

Judiciarul: Cadrul legal privind responsabilitatea judecătorilor rămâne imperfect, adoptarea legii privind răspunderea disciplinară a acestora se tergiversează. Există cazuri de implicare a reprezentanților sistemului judiciar în scheme de preluare forțată a proprietății. Clauzele legale privind responsabilitatea nu se aplică plenar, cele mai grave probleme țin de responsabilizarea individuală a judecătorilor și procurorilor. Activitatea Judiciarului este insuficient de transparentă. Independența reală a Procuraturii nu este asigurată. Reforma Procuraturii întârzie.

Sectorul public: Sunt frecvente cazurile de implicare a politicului în activitatea autorităților publice. Numirea în posturile de conducere ale autorităților publice se face pe criterii politice, adesea în detrimentul celor de profesionalism și integritate. Procesul de elaborare și consultare publică a proiectelor de legi și acte normative nu este suficient de transparent. Prevederile ce țin de conduita etică și integritate se aplică și se supraveghează insuficient. Autoritățile acordă puțină atenție implementării hotărârilor Curții de Conturi.

Autoritățile de supraveghere a legii (Poliția): Organul de urmărire penală al MAI nu este suficient de independent. Deși a sporit nivelul de transparență în activitatea Poliției, acesta rămâne insuficient. Lacunele din legislație îngreunează implementarea Legii cu privire la poliție, aplicarea testelor de integritate și la poligraf.

Comisia Electorală Centrală: Selectarea membrilor CEC pe criterii politice afectează independența instituției. CEC are o capacitate slabă de prevenire a fraudelor electorale. Conduita și integritatea membrilor CEC nu sunt reglementate suficient.

Ombudsmanul: Capacitățile instituției ombudsmanului de a sistematiza problemele și de a iniția propuneri de modificări în politici publice și a cadrului legal sunt slabe. Conduita și integritatea avocaților parlamentari nu sunt reglementate îndeajuns. Imaginea instituției a fost afectată de cazuri de conduită reproșabilă a avocaților parlamentari, ele nefiind examinate sau sancționate de Parlament.

Agențiile anticorupție: Există practici de implicare a politicianului în activitatea autorităților anticorupție. Suprapunerile de competențe ale autorităților îngreunează activitatea în comun a acestora. Comisia Națională de Integritate este asigurată insuficient cu resurse necesare, capacitățile de realizare a atribuțiilor sale sunt joase.

Partidele politice: Reputația joasă a partidelor politice în societate se datorează cazurilor de încălcare a legislației de către membrii lor. Partidele politice nu au cerințe principiale privind integritatea membrilor. Partidele nu au dezvoltat o democrație internă reală și sunt distanțate de populație. Procesul de finanțare a partidelor politice și campaniilor electorale este netransparent, capacitățile organelor abilitate de a identifica nereguli în acest proces sunt joase.

Mass-media este concentrată excesiv în mâinile unui singur proprietar. Informațiile publice despre proprietarii mass-mediei sunt sumare. Statul are capacități joase de a reglementa propaganda care îi afectează securitatea. CCA nu este independent. Transparența activității CCA este insuficientă, în special, procesul de acordare sau retragere a frecvențelor de emisie și de stabilire a grilei obligatorii de programe.

Societatea civilă este reticentă în cazurile când trebuie să ceară tragerea la răspundere a unor persoane concrete pentru fapte de corupție. Este joasă capacitatea ONG-urilor de a mobiliza societatea spre colaborare cu instituțiile statului în lupta contra corupției. Sunt frecvente cazurile de părtinitate și angajare politică a ONG-urilor. Lipsesc normele interne referitor la prevenirea corupției, conflictele de interese, etică, proprietatea intelectuală. Există multiple abateri la capitolul etică și integritate. ONG-urile sunt dependente excesiv de granturile externe. Transparența activității ONG-urilor este joasă, funcționalitatea boardurilor – insuficientă.

Sectorul privat: O parte din sectorul privat activează în economia subterană, eschivându-se de la plata impozitelor, ceea ce îl face vulnerabil față de organele de control. Sectorul privat este slab protejat de către stat. Standardele etice la întreprinderile mici sunt joase. Întreprinderile mari nu aplică, de regulă, normele de gestiune corporativă. Sectorul privat este implicat slab în activitatea grupurilor de lucru/consiliilor în cadrul organelor de stat, în monitorizarea politicilor economice și anticorupție.

RECOMANDĂRI GENERALE DE CONSOLIDARE A SISTEMULUI NAȚIONAL DE INTEGRITATE

Pornind de la problemele principale caracteristice instituțiilor/pilonilor din SNI, se impune aplicarea unui șir de recomandări care ar putea spori integritatea acestora. Astfel, *Parlamentul* ar trebui să asigure o mai mare transparență a activității sale, în special în procesul decizional; să întărească integritatea în rândul deputaților și să ia atitudine promptă față de încălcările legislației admise de către deputați. Este important ca Legislativul să se abțină de la presiuni asupra activității altor ramuri ale puterii stat, să examineze și să adopte în regim prioritar proiectele de legi anticorupție prevăzute în Strategia de Reformă a Sectorului Justiției și în Strategia Anticorupție.

Este necesar ca *Guvernul* să sporească transparența în procesul decizional, în administrarea întreprinderilor de stat și a societăților comerciale (cu precădere, în privatizarea și concesionarea proprietății), precum și să se implice activ în supravegherea implementării Strategiei anticorupție. Totodată, Guvernul urmează să asigure elaborarea cadrului normativ care ar permite aplicarea testelor de integritate și testarea la poligraf.

Trebuie catalizată reforma *Judiciarului*, în special, a organelor Procuraturii; CSM și CSP urmează să ia atitudine față de cazurile de comportament necorespunzător ale judecătorilor și procurorilor în vederea aplicării sancțiunilor de rigoare.

Autoritățile din *Sectorul public* trebuie să asigure transparența în procesul decizional; să respecte prevederile referitor la ocuparea prin concurs a funcțiilor de adjuncți ai conducătorilor autorităților publice; să transparentizeze numirile și angajările în funcții publice; să implementeze hotărârile Curții de Conturi și să facă publice măsurile întreprinse; să asigure controlul asupra aplicării normelor de conduită și tratării conflictelor de interese.

Trebuie excluse intervențiile politicului în activitatea *Agențiilor anticorupție*; înlăturate suprapunerile de competențe ale acestora; consolidate capacitățile de supraveghere/control, inclusiv prin suplimentarea resurselor necesare unei activități eficiente.

Privitor la *Comisia Electorală Centrală*, trebuie consolidate capacitățile acesteia de a preveni fraudele electorale; asigurată aplicarea recomandărilor GRECO privind finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale.

Este necesară delimitarea clară a competențelor diferitor organe de urmărire penală și a unor subdiviziuni ale *Poliției*; MAI trebuie să asigure independența organului de urmărire penală; să aplice procedurile de concurs, inclusiv la numirea în funcții manageriale; să sporească transparența activității.

Instituția *Ombudsmanului* trebuie să întărească capacitățile analitice de sistematizare a problemelor din domeniu și de elaborare a propunerilor de modificare a politicilor publice, să-și sporească vizibilitatea și să semnaleze activ în Parlament încălcările flagrante ale drepturilor omului.

În contextul activității *Curții de Conturi* este necesară urgentarea adoptării proiectului legii privind stabilirea sancțiunilor pentru iresponsabilitatea managerială în utilizarea mijloacelor publice și pentru neexecutarea hotărârilor CC, precum și introducerea răspunderii penale pentru încălcarea legislației de către membrii organelor colegiale de decizie. De asemenea, este nevoie de o implicare mai activă a Guvernului și Parlamentului în supravegherea implementării hotărârilor Curții de Conturi.

Partidele politice ar trebui să dezvolte o democrație internă reală, să stabilească cerințe principale privind integritatea membrilor și să se conformeze rigorilor de transparență în finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale.

Privitor la activitatea *Mass-media*, este necesară modificarea legislației în vederea asigurării transparenței proprietarilor mass-media și neadmiterii concentrării excesive a acesteia. La fel, urmează a fi monitorizate eventualele cazuri de manipulare de către mass-media a opiniei publice, de instigare la ură, discriminare, care pot periclita securitatea statului cu aplicarea măsurilor de rigoare față de cei vinovați, precum și întreprinse, în caz de forță majoră, măsuri anti-propagandă.

Societatea civilă ar trebui să dezvolte și să aplice norme interne de transparență și integritate; să-și sporească capacitățile de a monitoriza politicile anticorupție; să mobilizeze societatea spre colaborare cu instituțiile statului în lupta contra corupției.

Reprezentanții *Sectorului privat*, trebuie să conștientizeze, prin perspectiva activității în spațiul european, avantajele ieșirii din sectorul tenebru al economiei, precum și importanța dezvoltării și aplicării unor standarde înalte de transparență, etică și integritate în business. Este necesară participarea activă a oamenilor de afaceri la activitatea grupurilor de lucru în cadrul organelor de stat și la monitorizarea politicilor economice și anticorupție.

Evaluarea Sistemului Național de Integritate a permis elaborarea unui pachet mai detaliat de propuneri de consolidare a acestuia expuse în capitolul Concluzii și recomandări, care va fi înaintat Guvernului și Parlamentului Republicii Moldova, conducerii autorităților publice evaluate, precum și partidelor politice în vederea includerii acestora în programele electorale, Programul de Guvernare 2014-2018, Planul de Acțiuni pentru implementarea Strategiei Naționale Anticorupție în 2015-2016 și alte documente relevante.

IV. PROFILUL ȚĂRII: FUNDAȚIILE SISTEMULUI NAȚIONAL DE INTEGRITATE

POLITICA

În ce măsură instituțiile politice ale țării sprijină un sistem național de integritate eficient?

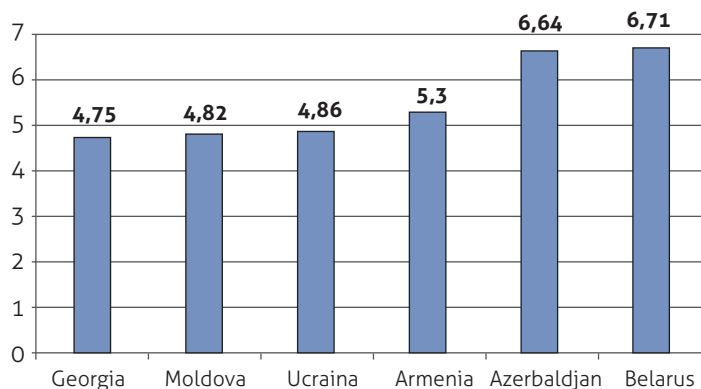
Scor: 75

Republica Moldova asigură un nivel mediu de protecție a drepturilor politice și libertății civile ale cetățenilor și garantează bazele unui proces politic democratic. Unele încălcări ale acestor drepturi și procese, cu părere de rău, se mai întâmplă, dar situația pare a se îmbunătăți.

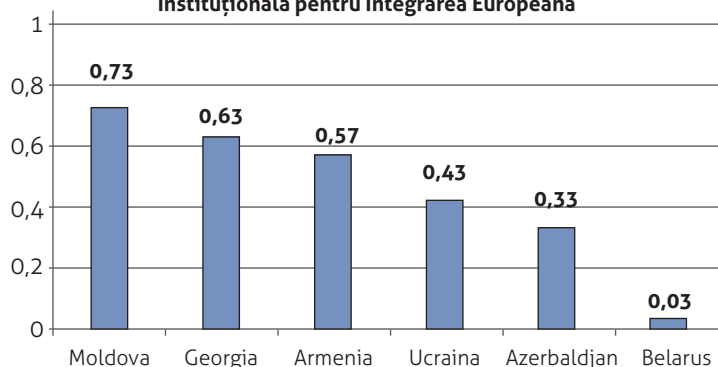
Potrivit Raportului Națiunile în Tranziție⁷, în 2013, Moldova a fost plasată pe locul 18 din 29 de țări după *Indicele Democrației*, avansând cu două poziții comparativ cu 2009. Printre țările Parteneriatul Estic (PaE), Republica Moldova se poziționează pe locul doi în 2013, conform acestui indicator. Același raport plasează Republica Moldova pe locul 15 din 29 de țări, conform *indicelui guvernării democratice* la nivel național și pe locul întâi printre țările PaE, situația, de asemenea, sporind cu 4 poziții, comparativ cu anul 2009.

În 2013, drepturile politice și libertatea civilă în Republica Moldova au fost evaluate de *Freedom House*⁸ ca parțial libere. Republica Moldova a inițiat activități în aceste domenii în vederea semnării *Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană*, astfel, în ceea ce privește transformările democratice, ea s-a poziționat pe primul loc în grupul țărilor PaE.

Țările PaE: Națiunile în Tranziție – Indicele Democrației



Țările PaE: Indicele Integrării Europene – Organizarea Instituțională pentru Integrarea Europeană



⁷ Freedom House, *Nations in Transition 2013*, <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/NIT%202013%20Booklet%20-%20Report%20Findings.pdf>. Punctajul este atribuit la o scară de la 1 până la 7, unde 1 semnifică cel mai înalt nivel, iar 7 – cel mai scăzut nivel de progres democratic.

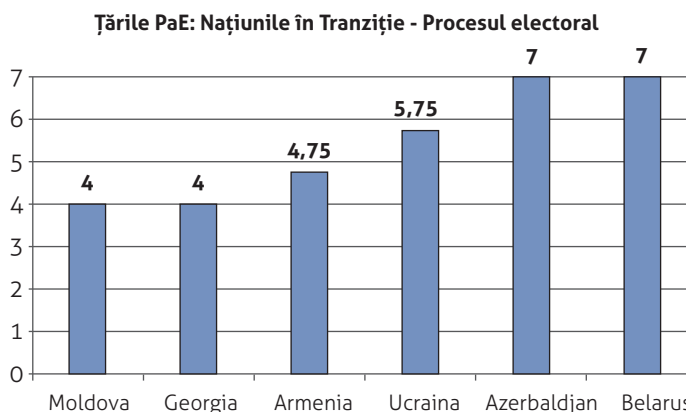
⁸ Freedom House, *The Freedom in the World 2014*, <http://freedomhouse.org/sites/default/files/Freedom%20in%20the%20World%202014%20Booklet.pdf>

În anul 2013, Guvernul Republicii Moldova a înregistrat progrese în îndeplinirea obiectivelor de integrare Europeană, Moldova ocupând locul întâi printre țările PaE după modul de organizare instituțională a acestui proces conform Indicelui Integrării Europene⁹.

Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană a fost parafat la Summitul Parteneriatului Estic din 29 noiembrie 2013 la Vilnius și urmează a fi semnat în iunie 2014. Ca rezultat al implementării *Planului de Acțiuni de Liberalizare a Vizelor*, din 28 aprilie 2014 cetățenii din Moldova pot călători fără viză în țările din zona Schengen, precum și în România, Bulgaria, Croația și Cipru.

Indicele Democrației, evaluat de Economist Intelligence Unit, având o abordare mai dură și calificând Moldova ca un regim pre-democratic, cauzat de cultura politică slabă, totuși i-a acordat Moldovei un scor general destul de înalt de 6,33 puncte (din 10) și locul 64 (din 165 țări) în anul 2011¹⁰.

În ceea ce privește competiția politică, procesul electoral și participarea politică, aprecierea diferitor organizații internaționale și a observatorilor internaționali este înaltă. De exemplu, dintre cele cinci categorii ale Indicelui Democrației¹¹, evaluat de *Economist Intelligence Unit*, procesul electoral și pluralismul au fost evaluate cu cel mai înalt scor (8,75 puncte din 10). Potrivit Raportului Freedom House *Națiunile în Tranziție din 2013*¹², după calitatea procesului electoral, Republica Moldova s-a plasat pe locul 15 din 29 de țări, avansând cu 4 poziții comparativ cu 2009 și plasându-se pe locul întâi printre țările PaE.



Alegerile parlamentare și locale în Republica Moldova sunt considerate în general libere și integre/corecte, unele nereguli se mai întâmplă (cu listele electorale, încălcarea secretului votului, amplasarea de materiale de campanie electorală în apropierea sediului secțiilor de votare și prezența poliției la sediul secțiilor de votare), însă, în general, ele nu afectează nivelul de libertate. Astfel, alegerile parlamentare organizate în anul 2010, potrivit observatorilor internaționali, au întrunit majoritatea condițiilor OSCE și ale Consiliului Europei.

Referitor la antrenarea în viața politică a minorităților și femeilor menționăm că membrii comunităților etnice rusă, ucraineană, bulgară, azeră, evreiască și găgăuză au reprezentare în Parlament, alături de membri ai comunității; 20 de femei au fost alese în Parlamentul cu 101 mandate și doar o femeie a fost aleasă în Adunarea Populară Găgăuză. Când privește carențele sistemului electoral menționăm, în primul rând, nivelul scăzut de încredere a cetățenilor în politicieni, dat fiind faptul că pe listele electorale sunt nominalizați candidații partidelor politice care, la rândul lor, sunt sponsorizate de către *oligarhi*, aceștia având și influență politică asupra partidelor politice, astfel, partidele politice sunt asociate de către cetățeni cu oligarhii care le sponsorizează. În al doilea rând, menționăm participarea joasă a cetățenilor și politicienilor la alegeri în unele cazuri. În acest context, relevăm că Partidul Comuniștilor (PCRM) a boicotat alegerile prezidențiale în Parlament din 16 martie 2012 și nu l-a recunoscut pe noul șef de stat ca autoritate legitimă.

⁹ International Renaissance Foundation, Open Society Foundations and Eastern Partnership Civil Society Forum, *European Integration Index, 2013*, http://www.soros.md/files/publications/documents/Index_2013.pdf. Scorul se atribuie la o scară de la 0 până la 1, unde 1 semnifică rezultativitate maximă într-un an, iar 0 – lipsă de rezultate.

¹⁰ Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2011: Democracy Under Stress*, http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2011

¹¹ Indicele Democrației se bazează pe cinci componente: procesul electoral și pluralism, libertăți civile, funcționarea guvernului, participare politică și cultură politică.

¹² Freedom House, *Nations in Transition 2013*, <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/NIT%202013%20Booklet%20-%20Report%20Findings.pdf>

Partidele politice din Republica Moldova sunt mai degrabă construite în jurul liderului politic decât în jurul programelor partidelor. Așa cum puterea decizională este concentrată în mâinile liderului, sistemul de partide poartă un caracter autoritar. Ca efect, sunt frecvente sciziunile, părăsirile zgomotoase ale formațiunilor de către unii membri de partid, care acuză conducerea de autoritarism. O bună parte din partidele politice nu țin cont de principiile doctrinare enunțate¹³.

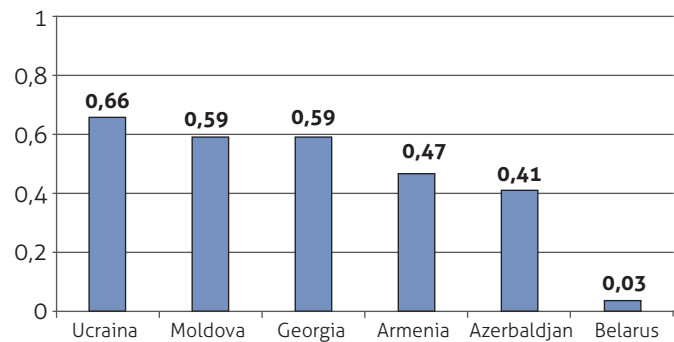
Drepturile omului sunt garantate prin Constituție. Potrivit *Raportului asupra Drepturilor Omului al Departamentului de Stat al SUA*, problemele esențiale ale drepturilor omului în Republica Moldova au fost atât corupția, în special în sistemul de justiție, cât și condițiile inumane în instituțiile psihiatrice și sociale, lipsa de tratament al persoanelor în detenție, eroziunea libertății și monopolizarea mass-media, restricțiile privind libertatea cuvântului în autoritățile locale, violența împotriva femeilor, traficul de persoane (femei și copii), discriminarea romilor, hărțuirea pe bază de orientare sexuală, limitarea drepturilor de muncă¹⁴.

După *Indicele Perceperii Corupției al Transparency International*¹⁵, în 2013 Republica Moldova s-a plasat pe locul 102 din 177 de țări, comparativ cu locul 112 din 180 de țări în 2008, înregistrând un nivel mediu în clasamentul țărilor PaE.

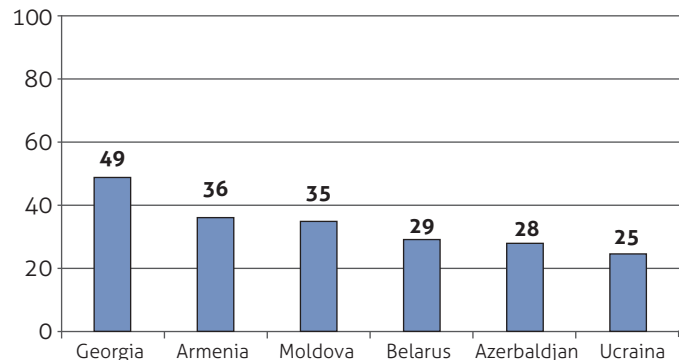
Conform rezultatelor cercetării sociologice realizate de TI-Moldova¹⁶, jumătate din populația țării consideră Judiciarul drept ramura cea mai coruptă a puterii de stat.

În vederea instaurării supremației legii, Guvernul a fortificat reforma sectorului de justiție în anul 2013, obținând succese importante. Printre țările PaE, Moldova a obținut cel mai mare progres în reformarea cadrului și stabilirea independenței sistemului judiciar¹⁷. În special, au fost adoptate și modificate mai multe legi pentru asigurarea integrității actorilor justiției, recent, opt judecători au fost scoși din sistem prin decizia Consiliului Superior al Magistraturii, sunt înregistrate cazuri de cercetare penală a judecătorilor pentru acte de corupție¹⁸.

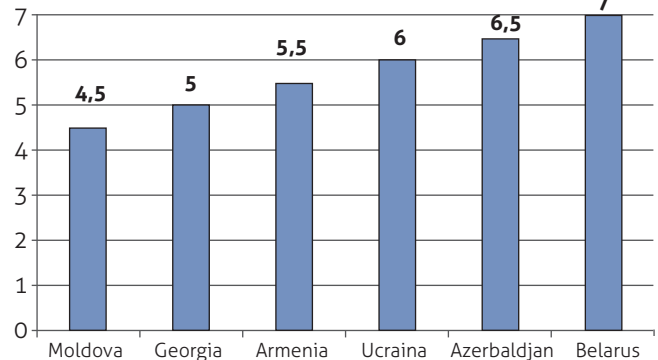
Țările PaE: Indicele Integrării Europene – Mecanismul legal de adaptare la standardele Europene



Țările PaE: Indicele Perceperii Corupției al Transparency International, 2013



Țările PaE: Națiunile în Tranziție: Cadrul și Independența judiciară



¹³ <http://www.jurnal.md>, 23 aprilie 2014.

¹⁴ United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, *Moldova 2013 Human Right Report. Country Reports on Human Rights Practices for 2013*, <http://www.usembassy.gov>

¹⁵ http://www.transparency.md/component/option,com_frontpage/Itemid,1/limit,5/limitstart,15/lang,en/. Indicele este calculat la o scară de la 0 până la 100, unde 0 semnifică cel mai înalt, iar 100 – cel mai jos nivel al perceperii corupției.

¹⁶ TI-Moldova, *Corupția în Republica Moldova: percepțiile și experiențele proprii ale oamenilor de afaceri și gospodăriilor casnice*, 2012, <http://www.transparency.md/content/blogcategory/16/48/4/4/lang,en/>

¹⁷ International Renaissance Foundation, Open Society Foundations and Eastern Partnership Civil Society Forum, *European Integration Index, 2013*, http://www.soros.md/files/publications/documents/Index_2013.pdf; Freedom House, *Nations in Transition 2013*, <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/NIT%202013%20Booklet%20-%20Report%20Findings.pdf>.

¹⁸ Stenograma Parlamentului Republicii Moldova din 13 februarie 2014, <http://www.parlament.md>

SOCIETATE

În ce măsură relațiile dintre grupuri sociale și dintre aceste grupuri și partidele politice susțin un sistem național de integritate eficient?

Scor: 50

Din totalul populației din Republica Moldova, 75,8% se identifică drept moldoveni, 8,4% – ucraineni, 5,9% – ruși, 4,4% – găgăuzi, 2,2% – români, 1,9% – bulgari și 0,4% – alte naționalități¹⁹. Deși la general nu se constată discriminări pe criterii naționale, reprezentanții etniei rome pare că se mai confruntă cu probleme de incluziune sociale. Motivele principale ale ratei înalte a șomajului printre etnicii romi este nedocumentarea acestora și refuzul de către comunitatea romilor a ofertelor de pe piața muncii din cauza salariului mic. Persoanele de etnie romă nu au acces la serviciile medicale din lipsa actelor de identitate, adesea neavând și polițe de asigurare medicală. Școlarizarea joasă a copiilor romi este de ordin social-economic, inclusiv din cauza migrațiunii peste hotare a părinților, dar este influențată și de tradițiile acestora, care par să considere că studiile sunt mai puțin importante pentru întreținerea familiei. Eforturile depuse în combaterea discriminării romilor sunt încă insuficiente pentru a eradica acest fenomen²⁰.

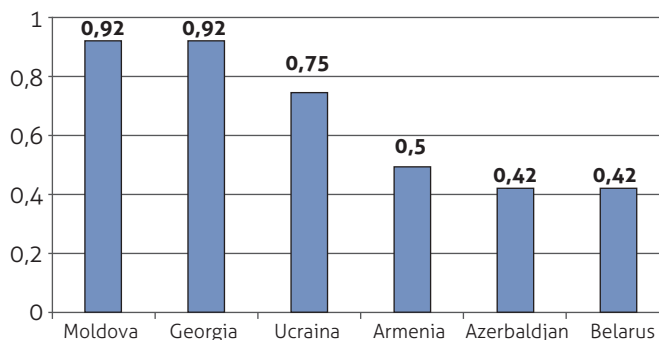
Partidele politice din Republica Moldova includ membri de diferite naționalități, iar minoritățile naționale sunt, în general, reprezentate în Parlament. Mișcarea Social-Politică a Romilor este unicul partid politic constituit pe baza principiului etnic. De obicei, partidele politice nu-și focusează activitatea pe grupuri etnice, preferând relațiile cu autoritățile publice locale.

O discrepanță mai semnificativă cu caracter socio-economic persistă între populația urbană și cea rurală. Ca efect, este migrația masivă, parțial ilegală, a forței de muncă din regiunile rurale către alte țări și traficul de ființe umane, combinate cu importanța remitențelor care susțin consumul economic al populației rurale.

Dezvoltarea unei societăți libere, participative și integre este principala condiție pentru consolidarea Sistemului de Integritate Națională. Conform Raportului Națiunile în Tranziție 2013²¹ privitor la componenta Societatea Civilă, Republica Moldova s-a plasat pe locul 14 din 29 de țări, avansând cu 7 poziții, comparativ cu 2009 și ocupând locul doi printre țările PaE. Dezvoltarea societății civile în Republica Moldova are un trend ascendent. Numărul organizațiilor necomerciale în Moldova a însumat 8797 de unități, conform Registrului de Stat (la data de 25.04.2014)²², însă numărul celor funcționale constituie doar un sfert din total, majoritatea acestora fiind concentrate în capitală.

Cu părere de rău, majoritatea populației din Republica Moldova nu participă în careva forme organizate ale societății civile și nu efectuează activități de voluntariat. Guvernul recurge rar la practica finanțării directe a ONG-urilor, acestea fiind dependente preponderent de finanțarea externă. Principalii donatori ai ONG-urilor din Moldova sunt PNUD-Moldova, Fundația pentru o Societate Deschisă, Fundația Soros – Moldova, Fundația Est-Europeană. Societatea civilă îndeplinește rolul de mediator între

Țările PaE: Indicele Integrității Europene - Participarea Societății Civile



¹⁹ Biroul Național de Statistică, *Recensământul Populației din 2004*, <http://www.statistica.md/pageview.php?l=ro&idc=295>

²⁰ Raportul privind respectarea drepturilor omului în Republica Moldova în anul 2013, <http://www.ombudsman.md>

²¹ <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/NIT%202013%20Booklet%20-%20Report%20Findings.pdf>

²² Registrul de stat al organizațiilor necomerciale, <http://www.justice.gov.md>

diferite segmente ale societății și organele puterii de stat, ONG-le monitorizează activ implementarea programelor și politicilor de stat, a angajamentelor față de structurile internaționale, în particular a transparenței procesului decizional și a implementării politicilor anticorupție. De asemenea, ONG-le, fiind reprezentate în Consiliul Național de Participare²³, asistă la ședințele Guvernului Republicii Moldova, inclusiv prin expunerea opiniei asupra reformelor, proiectelor de politici publice și de acte legislative/normative. Conform Indicelui Integrării Europene, în 2013, societatea civilă din Republica Moldova prin activitatea sa a înregistrat cele mai înalte rezultate (scorul de 0,92 din 1 maxim) printre țările PaE²⁴.

Totuși, prin prisma capacității cetățenilor de a influența dezvoltarea politică din țară, Republica Moldova se caracterizează prin existența unei societăți civile (organizații non-guvernamentale și organizații comunitare) cu capacități relativ joase. ONG-rile au o capacitate funcțională joasă de a ajuta cetățenii să-și formeze opiniile și să influențeze politica statului²⁵. Activitatea ONG-ilor este reflectată în ziarele locale și regionale, experții lor participă activ la dezbaterile publice, însă aceștia sunt priviți de către cetățeni mai degrabă ca experți independenți, decât ca reprezentanți ai unor anumite grupuri din societate.

ECONOMIA

În ce măsură este situația socio-economică a țării de natură să susțină un sistem național de integritate eficient?

Scor: 50

Cu un produs intern brut (PIB) per capita la paritatea puterii de cumpărare (PPP – Purchasing Power Parity) de 3368 dolari SUA în 2012²⁶ (comparativ cu 2551 dolari în 2007), Republica Moldova continuă să fie una dintre cele mai sărace țări din Europa. Economia Moldovei este mică și deschisă, vulnerabilă la șocurile externe din cauza dependenței majore de resursele energetice externe, în special de gazul natural importat din Rusia; este dependentă de sectorul agrar, slab protejat de șocurile climaterice, precum și de remitențele cetățenilor care muncesc în străinătate. În anii 2010-2013, PIB-ul înregistrează o creștere anuală de circa 7-8% (7,1% în 2010, 6,7% în 2011, 8,9% în 2013), cu excepția anului 2012, când a înregistrat o reducere de 0,7%, ca urmare a crizei financiare și a situației climaterice nefavorabile pentru agricultură²⁷.

Impactul situației macroeconomice problematice adâncește inegalitatea veniturilor și consumului. Conform coeficientului Gini, nivelul inegalității în Republica Moldova a înregistrat 0,2824 în anul 2012, fiind în descreștere comparativ cu anii anteriori (0,2943 în 2011; 0,3050 în 2010)²⁸. Nivelul inegalității în orașe este mai mic decât la sate, în orașele mari consumul fiind distribuit mai echitabil decât în mediul rural. Datele denotă că disparitățile între mediul urban și mediul rural se adâncesc. Nivelul sărăciei a constituit 16,6% în 2012, fiind în descreștere datorită micșorării sărăciei în mediul rural. În același timp, ponderea populației cu venituri mai mici de 2 dolari SUA pe zi a constituit 4,4%. Transferurile bănești de peste hotare reduc rata sărăciei, gospodăriile casnice din mediul rural depind într-o măsură mai mare de remitențele de peste hotare. Totuși, majoritatea din populația săracă (79,1%) locuiește la sate, ceea ce relevă existența diferențelor esențiale între nivelul de trai al populației urbane și rurale.

²³ Consiliul Național de Participare, <http://www.cnp.md>

²⁴ International Renaissance Foundation, Open Society Foundations and Eastern Partnership Civil Society Forum, *European Integration Index*, 2013, http://www.soros.md/files/publications/documents/Index_2013.pdf

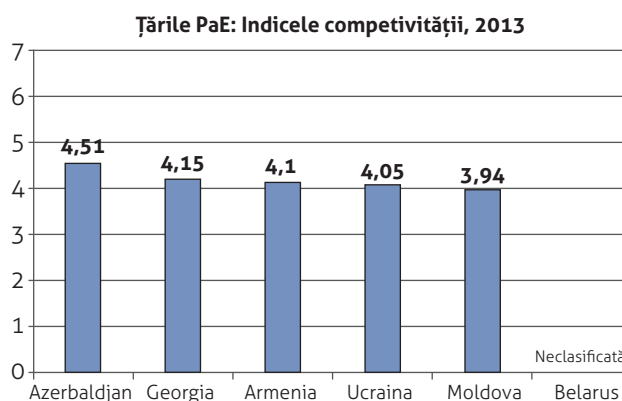
²⁵ How to Finish the Revolution: Civil Society and Democracy in Georgia, Moldova and Ukraine. January 2013, <http://www.chathamhouse.org>

²⁶ Ministerul Economiei al Republicii Moldova, *Raport privind sărăcia în Republica Moldova*, 2012, <http://www.mec.gov.md>

²⁷ Biroul Național de Statistică, *Situația Socio-Economică a Republicii Moldova în anul 2013*, <http://www.statistica.gov.md>

²⁸ Ministerul Economiei al Republicii Moldova, *Raport privind sărăcia în Republica Moldova*, 2012, <http://www.mec.gov.md>

Potrivit Raportului Dezvoltării Umane, Indicele Dezvoltării Umane (HDI), care reflectă trei dimensiuni fundamentale ale dezvoltării umane – sănătatea (speranța de viață), nivelul de educație și venitul (PIB), a constituit pentru Republica Moldova 0,660 în 2012, majorându-se anual cu 0,1% în perioada anilor 1990-2012. Astfel, țara a fost plasată pe locul 113 din 187²⁹. Speranța de viață în Republica Moldova a însumat 69,6 ani în 2012, având o evoluție pozitivă – majorându-se cu 5 ani, comparativ cu anul 1980, grație îmbunătățirii sistemului de asigurare medicală obligatorie și



a sistemului de sănătate, dar investițiile în domeniul sănătății sunt încă insuficiente din cauza nivelului scăzut de dezvoltare economică. Indicele educației a înregistrat 0,714, ca urmare a ratelor înalte de alfabetizare a adulților și de înmatriculare în învățământul primar și secundar (aproape 100%), dar și a ratei joase de înmatriculare în învățământul terțiar (39%³⁰) dat fiind faptul că tineretul pleacă legal sau ilegal peste hotare, inclusiv la studii. Cheltuielile publice pentru educație în ultimii zece ani s-au dublat, dar finanțarea învățământului este încă insuficientă. Reformele începute de Guvern au obiectivul de a schimba din rădăcină sistemul de învățământ. Câștigul salarial mediu lunar al unui salariat din economia națională a înregistrat o evoluție pozitivă în ultimii cinci ani (cu circa 8-11% anual³¹), însă salariile mici de pe piața muncii din Republica Moldova creează obstacole în calea incluziunii economice și dezvoltării umane.

Valoarea Indicelui Inegalității de Gen (GII), care reflectă dezavantajele femeilor în trei dimensiuni – sănătatea reproductivă, mediul și activitatea economică, a constituit 0,303 în 2012, comparativ cu scorul 0,719 în 2007, poziționând Republica Moldova pe locul 49 din 187 de țări³², comparativ cu locul 97 din 182 de țări în 2007. Participarea femeilor pe piața muncii a fost de 38,4%, comparativ cu cea a bărbaților, de 45,1%.

Necesitățile de trai ale populației, în general, sunt garantate, dar puternic diferențiate, în funcție de zona și mediul de reședință, de nivelul de venituri. Clivajul dintre mediul urban și zonele rurale este semnificativ. Mediul rural este mai dezavantajat în ceea ce privește infrastructura fizică, utilitățile publice și condițiile de locuit. În medie pe țară, 61% (în mediul urban – 90%, mediul rural – 37%) din gospodăriile au acces la apeduct, 35% (în mediul urban – 76%, mediul rural – 30%) – la rețeaua de canalizare, 38% (în mediul urban – 76%, mediul rural – 8%) - la grup sanitar în interiorul locuinței, și 47% (în mediul urban – 80%, mediul rural – 20,5%) dispun de duș sau baie³³. În perioada anilor 2010-2013, au fost construiți și dați în exploatare peste 1800 km de apeduct, alți circa 1000 km sunt în construcție. Ca rezultat, 245 mii de utilizatori au fost conectați la sistemele de apă potabilă, 95 de mii – la sistemele de canalizare centralizate noi³⁴.

În ultimii ani, Republica Moldova a efectuat reforme instituționale importante în mai multe domenii în vederea asigurării unei economii de piață competitive. În anul 2013, Moldova a înregistrat cel mai înalt scor al *Indicelui competitivității* al Forului Economic Mondial³⁵ (4,51) în clasamentul țărilor din PaE, plasându-se pe poziția 89 din 139 de țări și înaintând cu 6 poziții, comparativ cu 2008.

²⁹ UNDP, *The 2013 Human Development Report – The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*, http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013_en_complete.pdf

³⁰ BTI 2014 Moldova Country Report. <http://www.bti-project.org>; <http://www.bertelsmann-stiftung.org>

³¹ Biroul Național de Statistică, *Situația Social-Economică a Republicii Moldova în anul 2013*, <http://www.statistica.gov.md>

³² UNDP, *The 2013 Human Development Report – The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*, http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013_en_complete.pdf

³³ Ministerul Economiei al Republicii Moldova, *Raport privind sărăcia în Republica Moldova, 2012*, <http://www.mec.gov.md>

³⁴ Stenograma Parlamentului Republicii Moldova din 13 februarie 2014, <http://www.parlament.md>

³⁵ Indicele competitivității se apreciază la o scară de la 0 până la 7, unde 7 semnifică o țară o țară perfect competitivă, <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2013-2014>

Dacă ne referim la caracteristica economiei de piață, Moldova a fost evaluată cu scorul de 0,61 și poziționată pe locul doi, după Georgia, în clasamentul țărilor PaE.

Ca urmare a acestor reforme, mediul de afaceri a devenit mai prietenos, îmbunătățindu-se substanțial. Potrivit sondajului *Doing Business 2014*, în anul 2013, Republica Moldova se clasifica pe locul 78 din 189 de țări, îmbunătățindu-și substanțial poziția comparativ cu anii anteriori (spre comparație, Moldova a fost pe locul 103 din 181 de țări în 2009)³⁶.

În ultimii ani, Guvernul Moldovei a depus eforturi susținute de donatori în scopul modernizării infrastructurii pieței. În infrastructura de transport au fost făcute investiții importante, rețeaua de drumuri naționale în stare proastă fiind diminuată de patru ori, comparativ cu anul 2009³⁷. În anul 2013, a început construcția gazoductului Ungheni-Iași, care urmează a fi dat în folosință pe parcursul anului 2014. Rețeaua de comunicații acoperă întreg teritoriul țării, Moldova fiind clasificată pe locul 59 din 148 de țări. 34,3% din populație are acces la liniile de telefonie fixă, țara fiind poziționată pe locul 32 din 148 de țări; internetul este folosit de 43,4% dintre cetățenii țării, Republica Moldova ocupând locul 77 din 148 de țări³⁸.

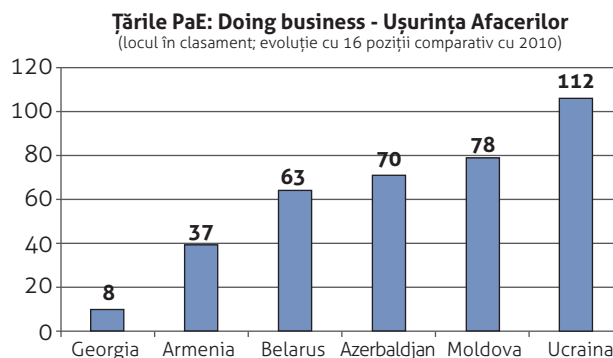
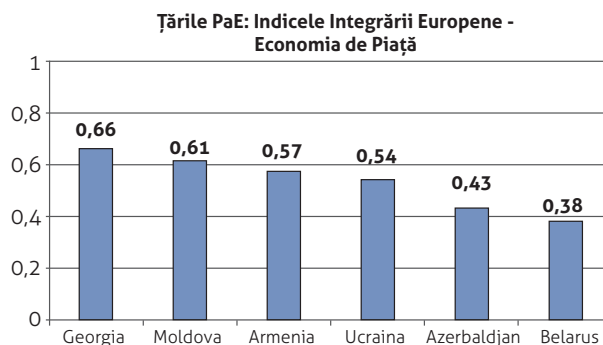
Pentru susținerea activității de antreprenariat, a fost depus un efort considerabil de reducere a numărului de contacte dintre acestea cu reprezentanții organelor de control. Astfel, conform cercetărilor Transparency International - Moldova³⁹, în 2008, numărul mediu anual al vizitelor reprezentanților organelor de control de stat la o companie era de circa 21, iar în 2012 acesta a ajuns până la 6,5, adică a scăzut de peste trei ori. Aceeași sursă indică o scădere continuă a ponderii oamenilor de afaceri care consideră că statul împiedică dezvoltarea afacerilor. Este de remarcat sub aspect pozitiv tendința stabilă de reducere a timpului pe care oamenii de afaceri îl pierd cu soluționarea problemelor cu instituțiile de stat (de la un sfert din timpul total în 2005, la o zecime din acesta în 2012). De asemenea, crește ponderea oamenilor de afaceri care consideră că inspectorii fiscali manifestă în timpul controalelor un comportament corect (de la 41,1% în 2005 până la 72,5% în 2012).

CULTURA

În ce măsură sprijină normele, valorile și etica prevalente un sistem național de integritate eficient?

Scor: 50

Polarizarea politică și etnică a populației nu a generat clivaje sau conflicte sociale în Republica Moldova. Atitudinea cetățenilor din Republica Moldova față de cultura democratică diferă de atitudinea cetățenilor din țările democratice, fiind similară atitudinii populației din fostele țări sovietice. Marea



³⁶ World Bank, *Doing Business 2014*, <http://www.doingbusiness.org>

³⁷ Stenograma Parlamentului Republicii Moldova din 13 februarie 2014, <http://www.parlament.md>

³⁸ Ibidem.

³⁹ TI-Moldova, *Corupția în Republica Moldova: percepțiile și experiențele proprii ale oamenilor de afaceri și gospodăriilor casnice*, 2012.

parte a cetățenilor din Republica Moldova manifestă un interes minim de participare personală la viața politică în perioada dintre scrutine. Majoritatea populației exprimă prudență, cumpătare, orientare spre soluționarea pașnică a conflictelor. Atitudinea majorității cetățenilor față de politică își găsește expresia ca o sferă îndepărtată de viața omului simplu și o activitate practică absolut inutilă pentru acesta⁴⁰. În același timp, mentalitatea politică a societății este bazată pe bizierea pe autorități, așteptarea unor beneficii și bunuri de la aceste autorități. Partea covârșitoare a societății moldovenești este gata să accepte orice putere cât timp aceasta este constituțională. Nemulțumirea cetățenilor de situația din țară se limitează la cerințele economice. Exprimarea de către cetățeni a dorințelor politice se manifestă, de regulă, doar în perioada alegerilor.

Potrivit Barometrului de opinie publică⁴¹, doar 14% din cetățenii intervievați în noiembrie 2013 (și 19% în aprilie 2014) au încredere în partidele politice, circa un sfert din cetățeni au încredere în instituțiile statului, astfel, ei cred că acestea nu pot influența adoptarea unor hotărâri importante pentru țară; în același timp, fiecare al doilea cetățean are încredere în primării (47% în noiembrie 2013, și 54% în aprilie 2014). Referitor la opinia publică privind corupția, sondajul relevă că 31% din cetățeni (în ambele sondaje) consideră corupția ca unul din lucrurile care îngrijorează cel mai mult, corupția fiind poziționată după sărăcie, prețuri, șomaj și viitorul copiilor, care sunt considerate mult mai importante.

Cultura politică din țară este slabă, potrivit raportului elaborat de *Economist Intelligence Unit*, care o apreciază drept o componentă vulnerabilă în dezvoltarea unei democrații veritabile în Republica Moldova⁴².

Totuși, în ultimii ani are loc o schimbare a mentalității populației. Multiplele acțiuni menite să prevină corupția în Republica Moldova au contribuit la diminuarea toleranței față de fenomenul corupției, fapt demonstrat de cercetările TI-Moldova⁴³. Trei sferturi din populația țării susțin că ar avea emoții negative dacă și-ar soluționa problemele cu instituțiile de stat recurgând la plăți neoficiale. Sub aspect pozitiv, comparativ cu anul 2008, urmează a fi menționată creșterea rapidă a ponderii respondenților care nu tolerează mituirea. Printre reprezentanții gospodăriilor casnice ponderea acestora a crescut de la 49,3% în 2008 la 73,1% în 2012, iar printre oamenii de afaceri – de la 41,2% în 2008 la 76,6% în 2012. Într-o perioadă de timp mai extinsă, modificările sunt și mai resimțite.

Ponderea respondenților care ar avea emoții negative, dacă ar plăti mită, %

	2005	2007	2008	2012
Gospodării casnice	49,6	42,1	49,3	73,1
Businessmeni	44,1	43,8	41,2	76,6

Totuși, deși toleranța față de corupție scade, dorința de a opune rezistență acestui fenomen în colaborare cu autoritățile publice abilitate rămâne foarte joasă. Circa 37,3% din totalul reprezentanților gospodăriilor casnice s-au confruntat cu fenomenul corupției, 1,9% au încercat să soluționeze cazul prin metode legale și doar 0,9% l-au soluționat total sau parțial.

⁴⁰ Institutul Integrare Europeană și Științe Politice al AȘM, *Puterea politică și coeziunea socială în Republica Moldova din perspectiva integrării europene*, 2010, <http://www.asm.md>

⁴¹ Institutul Politici Publice, *Barometrul de opinie publică din noiembrie 2013 și aprilie 2014*, <http://www.ipp.md>

⁴² Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2011: Democracy Under Stress*, <http://www.eiu.com>

⁴³ TI-Moldova, *Corupția în Republica Moldova: percepțiile și experiențele proprii ale oamenilor de afaceri și gospodăriilor casnice*, 2012.

V. PROFILUL CORUPȚIEI

EVALUAREA FENOMENULUI CORUPȚIEI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Potrivit *Indicelui Perceperii Corupției 2013* al Transparency International, Republica Moldova a înregistrat 35 de puncte din 100, fiind plasată pe locul 102 din 177 de țări⁴⁴. În pofida faptului că în ultimele decenii la putere au fost guvernări cu ideologii politice opuse⁴⁵, corupția rămâne o sursă de preocupare majoră pentru populație. Cele mai recente sondaje naționale de opinie publică atestă că în lista preocupărilor populației corupția este pe locul 5 (potrivit opiniei a 31% din respondenți), fiind devansată de astfel de probleme precum sărăcia (51% din respondenți), prețurile (51% din respondenți), viitorul copiilor (45% din respondenți) și șomajul (41% din respondenți)⁴⁶. O tendință similară a fost confirmată de un studiu al TI-Moldova din 2013⁴⁷.

Convenția Națiunilor Unite Împotriva Corupției (UNCAC) prevede diferite forme ale corupției. Toate acestea – delapidarea sau deturnarea fondurilor de către funcționarii publici, traficul de influență, abuzul de putere, îmbogățirea ilicită, mituirea, spălarea banilor proveniți din săvârșire de infracțiuni, obstrucționarea justiției, corupția politică, cumetismul, nepotismul, protecționismul – sunt prezente în Republica Moldova, corupția fiind larg răspândită, acest fapt fiind confirmat de multiplele mass-media⁴⁸, precum și de investigațiile jurnalistice din cele 8 volume ale buletinului „Jurnalității împotriva corupției”, editat de TI-Moldova⁴⁹ în ultimii zece ani.

Multiplele încercări ale Guvernului și Parlamentului de a spori transparența procesului decizional, de a asigura supremația legii și de a combate corupția în organele de stat, serviciile publice, sistemul de sănătate și educație par să fie parțial ineficiente din cauza corupției în sistemul judecătoresc. Potrivit *Indicelui Supremației Legii 2014*⁵⁰, Republica Moldova se plasează pe locul 75 din 99 de țări, fiind în prima jumătate a țărilor cu venituri mici și mijlocii pe majoritatea indicatorilor privind supremația legii. Performanța acestor țări în cadrul indicelui din 2014 este similară cu cea din anul precedent. Republica Moldova depășește majoritatea țărilor din vecinătate care au același nivel de venituri în asigurarea ordinii și securității (plasându-se pe locul 40 în general și pe locul 6 printre țările cu venituri mici și mijlocii), precum și în asigurarea accesului la informații publice. Totuși, Moldova se mai confruntă cu provocări în majoritatea domeniilor acoperite de acest indice. Responsabilizarea guvernării este slabă din cauza corupției (locul 88 la nivel global și, respectiv, locul 3 de la urmă în regiune), ineficienței controalelor organelor de stat, impunității pentru abaterile disciplinare comise de funcționarii publici, eficienței joase a agențiilor anticorupție. O preocupare continuă este exercitarea justiției civile și penale care este împiedicată de imixtiunea guvernanților, corupție și încălcarea procedurilor⁵¹.

Potrivit studiului TI-Moldova din 2013, sistemul judecătoresc este perceput drept *cea mai coruptă dintre cele trei ramuri ale puterii de stat*⁵², cea mai înaltă valoare estimată a mitei medii fiind plătită de oamenii de afaceri.

⁴⁴ <http://www.transparency.org/cpi2013/results>

⁴⁵ De exemplu, în perioada 2001-2009, la guvernare a fost Partidul Comuniștilor din Republica Moldova, în timp ce după 2009 – coaliția de dreapta, centru și centru-stânga a partidelor politice care pledează pentru integrarea europeană.

⁴⁶ IPP, *Barometrul Opiniei Publice*, aprilie 2014. http://ipp.md/public/files/Barometru/Brosura_BOP_04.2014_anexa_final.pdf

⁴⁷ Transparency International – Moldova, *Corupția în Republica Moldova: percepțiile și experiențele proprii ale oamenilor de afaceri și gospodăriilor casnice*, 2012.

⁴⁸ <http://anticoruptie.md/investigatii-jurnalistice/adevarul-despre-codrii-moldovei-bani-tupeu-si-pile-n-parlament/>; <http://www.zdg.md/investigatii/casa-de-lux-a-unei-judecatoare-de-la-csm/>; <http://investigatii.md/index.php?art=720>; <http://www.timpul.md/articol/%28foto%29-mainile-lui-voronin--dezvaluire-bomba-in-garajul-pcm-familia-deine-maini-blindate-limuzine-de-lux-i-maini-de-epoca-56033.html>; <http://www.zdg.md/investigatii/casa-si-relatiile-unei-judecatoare-de-la-csj-cu-firma-germana-happy-dog>; <http://investigatii.md/index.php?art=746>

⁴⁹ <http://www.transparency.md/content/blogcategory/16/48/4/12/lang,en/>; http://transparency.md/Docs/Jurnalistii_contra_corup_5.pdf; http://transparency.md/Docs/cor_jurn_contra_2.pdf

⁵⁰ <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>

⁵¹ WGP Rule of Law Index 2014, <http://worldjusticeproject.org/publication/rule-law-index-reports/rule-law-index-2014-report>

⁵² Opinie împărțită de 45,7 % din respondenții reprezentanți ai gospodăriilor casnice și 51,8 % - ai oamenilor de afaceri, TI-Moldova, *Corupția în Republica Moldova: percepțiile și experiențele proprii ale oamenilor de afaceri și gospodăriilor casnice*, 2012.

Pe de altă parte, reprezentanții gospodăriilor casnice achită cele mai mari mite procurorilor și avocaților⁵³. Aceste constatări au fost confirmate de *Barometrul Global al Corupției 2013* al Transparency International, potrivit căruia 80% din respondenți susțin că este corupt/extrem de corupt sistemul judecătoresc, 76% – organele poliției, 75% – partidele politice și Parlamentul, 70% – instituțiile medicale, 66% – demnitarii și funcționarii publici, 58% – instituțiile din sistemul de învățământ și 53% – mediul de afaceri⁵⁴.

Având în vedere natura multidimensională a corupției, este aproape imposibil să măsoare amploarea acesteia în baza unui singur indicator. Cu toate acestea, valoarea mitei ar putea fi un indicator de măsurare a fenomenului corupției. Chiar dacă potrivit aceleiași surse, mitele în domeniul justiției sunt mai mari, per total majoritatea mitelor se oferă în domeniul social și cel al organelor de drept, întrucât numărul angajaților din aceste domenii și frecvența contactelor populației cu aceștia sunt mai mari decât în justiție. Potrivit estimărilor Transparency International Moldova⁵⁵, valoarea totală estimată a mitei plătite de gospodăriile casnice în 2012 a constituit circa 732,7 mil. MDL (58,7 mil. USD), fiind în creștere cu peste 15% comparativ cu 2008. Luând în considerare creșterea cu circa 30% a prețurilor de consum la bunuri și servicii în aceeași perioadă de timp, în termeni reali, suma totală a plăților neoficiale plătite de gospodăriile casnice s-a diminuat cu circa 15%. În 2012, reprezentanții gospodăriilor casnice au achitat cea mai mare parte din plățile neoficiale în instituțiile de ocrotire a sănătății (33% din valoarea totală), în instituțiile de învățământ (25%) și poliție (6%). Este de remarcat că la acest capitol în organele poliției s-a înregistrat o îmbunătățire a situației comparativ cu 2008, valoarea mitei achitate diminuându-se de circa două ori. În același timp, situația nu s-a modificat în sectorul ocrotirii sănătății și cel al educației. Astfel, valoarea totală a plăților neoficiale achitate în sectorul ocrotirii sănătății a crescut cu un sfert, comparativ cu 2008, sau puțin mai încet decât creșterea prețurilor de consum pentru servicii. Cât privește sectorul educației, suma totală a plăților neoficiale achitate a crescut de 2,9 ori, comparativ cu 2008, ceea ce nu poate fi justificat prin inflație⁵⁶.

Suma totală a plăților neoficiale achitate de oamenii de afaceri în 2012 s-a cifrat la 390 mil. MDL (31,2 mil. USD), sporind cu circa 49% față de 2008. În principal, plățile neoficiale au fost achitate în vamă (19 % din suma totală), instituțiile de ocrotire a sănătății (11%), poliție (11%) și inspectoratele fiscale (8%). Valoarea totală estimată a plăților neoficiale achitate de mediul de afaceri a sporit de 1,5 ori comparativ cu 2008, ceea ce nu poate fi explicat doar prin inflație și, în esență, vorbește despre o înrăutățire a situației în mediul de afaceri din Republica Moldova⁵⁷.

Cu toate acestea, doi ani mai târziu, potrivit cercetării Băncii Mondiale *Doing Business 2014*, Republica Moldova a avansat în clasament de la locul 86 în 2013 până la locul 78 în 2014. Principalele domenii în care situația s-a ameliorat au fost: inițierea afacerii (avansare cu 12 locuri în clasament), achitarea taxelor (cu 21 de locuri) și obținerea creditelor (cu 27 de locuri). Domeniile problematice pentru afaceri rămân obținerea permiselor de construcție și comerțul transfrontalier⁵⁸.

În general, în 2013, evaluările internaționale ale fenomenului corupției atestă o îmbunătățire ușoară a situației în Republica Moldova. Astfel, *Barometrul Global al Corupției 2013* al Transparency International relevă că ponderea respondenților care susțin că au plătit mită în ultimele 12 luni (29,9%) s-a redus cu 7% comparativ cu 2011. Din aceștia, 52% au menționat că au plătit mită în poliție, 38% – în instituțiile de ocrotire a sănătății, 37% – în instituțiile de învățământ și 34% – în sistemul judecătoresc⁵⁹. Potrivit studiului *Națiunile în Tranziție 2013* al Freedom House, după o perioadă de stagnare a Republicii Moldova în contextul reformelor anticorupție, clasamentul la componenta anticorupție s-a îmbunătățit de la 6 până la 5,75 puncte⁶⁰.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=moldova>

⁵⁵ Transparency International – Moldova, *Corupția în Republica Moldova: percepțiile și experiențele proprii ale oamenilor de afaceri în gospodăriile casnice*, 2012.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ <http://doingbusiness.org/data/exploreconomies/moldova/>

⁵⁹ <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=moldova>

⁶⁰ Autorii raportului menționează printre principalele motive de îmbunătățire următoarele: "Republica Moldova a început să abordeze corupția într-un mod mai sistemic în 2012. Noul ministru de interne a început activ să modernizeze poliția și să ia atitudine față de cazurile de abuzuri și corupție din poliție. Legiuitorii, de asemenea, au inițiat reforme drastice ale instituției principale anticorupție în scopul de a o face mai eficientă, independentă și apolitică. Ramura executivă se străduiește să reducă birocrăția prin utilizarea e-guvernării, deși paginile web ale autorităților mai rămân sub nivelul standardelor internaționale privind transparența. Pentru a produce un impact pe termen lung este nevoie de mai mult timp și voință politică", <http://freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/moldova#.U3LD33aUB9k>

VI. ACTIVITĂȚILE ANTICORUPȚIE

STRATEGIILE ȘI LEGISLAȚIA ANTICORUPȚIE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Cifrele de mai sus relevă problema prezenței îndelungate a corupției endemice în țară. În încercarea de a o combate, în 2002, a fost adoptată o lege cu privire la declararea averilor funcționarilor publici⁶¹. Însă legea nu a produs rezultatele scontate din cauza mecanismelor slabe de punere în aplicare: declarațiile erau confidențiale, pentru verificarea acestora era stabilită o perioadă de timp restrânsă, comisiile de control în fiecare entitate activau pe bază de voluntariat. De asemenea, în anul 2002, a fost creat Centrul pentru Combaterea Crimelor Organizate și Corupției⁶². Doi ani mai târziu, în 2004, în paralel cu negocierea primului Plan de Acțiune UE-Moldova din cadrul Politicii de Vecinătate Europeană, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat primul document de politici anticorupție – Strategia Națională de Prevenire și Combatere a Corupției, implementat printr-o serie de planuri de acțiuni în perioada 2005–2010⁶³. Două proiecte ale Consiliului Europei au susținut implementarea Strategiei până în 2009⁶⁴, când a expirat finanțarea, rămânând ca Guvernul să preia povara financiară de executare a angajamentelor sale în cadrul Strategiei. O evaluare a implementării Strategiei Naționale Anticorupție⁶⁵ demonstrează că, în pofida faptului că au fost îndeplinite peste 90% din toate acțiunile planificate în cadrul planurilor de acțiune ale Strategiei, documentul a realizat un progres limitat în atingerea scopului și obiectivelor propuse – principalele motive fiind voința politică insuficientă, întârzierile considerabile în promovarea schimbării și axarea principală pe adoptarea legislației, *dar* nu pe executarea eficientă a acesteia. Astfel, principalele realizări anticorupție implementate în baza documentului de politici au rămas mai degrabă pe hârtie decât au fost puse în practică.

Drept exemplu poate servi anul 2008, când au fost adoptate mai multe acte legislative anticorupție. A fost adoptată Legea cu privire la conflictul de interese, fiind prevăzută, de asemenea, crearea unei comisii responsabile de acest domeniu⁶⁶, Legea cu privire la codul de conduită a funcționarilor publici⁶⁷, precum și Legea cu privire la transparența în procesul decizional⁶⁸. În același an, au fost adoptate și legi noi cu privire la serviciul public⁶⁹ și privind prevenirea și combaterea corupției⁷⁰. În pofida acestui fapt, majoritatea acestor reglementări au fost ineficiente în perioada respectivă. De exemplu, Legea cu privire la conflictul de interese nu a fost aplicată deloc până în anul 2012, când a fost creată Comisia Națională de Integritate⁷¹. Codul de conduită a funcționarului public nu prevede sancțiuni clare pentru cei care îl încalcă. Legea cu privire la transparența în procesul decizional, deși a atins un anumit progres în implementare, deocamdată nu este pusă suficient în aplicare⁷².

⁶¹ Legea nr. 1264-XIII din 19 iulie 2002 cu privire la declararea și controlul veniturilor și proprietăților persoanelor ce dețin o funcție publică, judecătorii, procurorii, funcționarii publici și persoanele ce dețin funcții de conducere.

⁶² Legea nr. 1104 din 6 iunie 2002 cu privire la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției. Această denumire, însă, era valabilă atunci când legea a fost adoptată. În prezent, după reformarea instituției respective în 2012, legea se numește "cu privire la Centrul Național Anticorupție".

⁶³ Hotărârea Parlamentului nr. 421 din 16.12.2004.

⁶⁴ Proiectul "Suport pentru strategia anticorupție a Republicii Moldova" (Proiectul PACO), finanțat în comun de Comisia Europeană, Consiliul Europei și Elveția, pe parcursul anului 2005 (350 mii EUR). Proiectul care a urmat, "Împotriva corupției, spălării banilor și finanțării terorismului în Republica Moldova" (Proiectul MOLICO), finanțat în comun de Comisia Europeană, Consiliul Europei și Agenția Internațională pentru Dezvoltare și Cooperare a Suediei (SIDA), în perioada 2006-2009 (3,5 mil. EUR).

⁶⁵ http://cna.md/sites/default/files/sna_rapoarte/raport_evaluare-final_-2013.pdf

⁶⁶ Legea nr. 16 din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese.

⁶⁷ Legea nr. 25 din 22.02. 2008 cu privire la codul de conduită a funcționarilor publici.

⁶⁸ Legea nr. 239 din 13.11. 2008 cu privire la transparența în procesul decizional.

⁶⁹ Legea nr. 158 din 04.07. 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

⁷⁰ Legea nr. 90 din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției.

⁷¹ Legea nr. 180 din 19.12.2011 cu privire la Comisia Națională de Integritate.

⁷² Pentru mai multe detalii cu privire la aspectul conformării autorităților cu Legea nr. 239 din 13 noiembrie 2008 cu privire la transparența în procesul decizional, a se vedea raportul de monitorizare al Asociației pentru Democrație Participativă din Moldova la: <http://www.e-democracy.md/td/>

În 2011, au fost adoptate documente noi de politici: Strategia Națională Anticorupție pentru 2011-2012⁷³ – implementată în baza a două planuri de acțiuni anuale⁷⁴, și Strategia de reformare a sectorului justiției pentru 2011-2016⁷⁵, implementată printr-un plan de acțiuni prevăzut pentru aceeași perioadă⁷⁶.

Printre alte acte legislative anticorupție importante care au apărut în 2008 sunt de remarcat legile care prevăd verificarea declarațiilor de venituri și proprietate și declarațiilor de interese, precum și legea cu privire la Comisia Națională de Integritate din 2011, retragerea imunității judecătorilor pentru acte de corupție⁷⁷ și asigurarea independenței Centrului Național Anticorupție din 2012⁷⁸, precum și înăsprirea sancțiunilor pentru actele de corupție, îmbogățirea ilicită, extinderea confiscării⁷⁹ și testarea integrității agenților publici⁸⁰ din 2013. Unele dintre aceste legi sunt deja implementate (de exemplu, privind imunitatea judecătorilor), pe când altele rămân să-și dovedească eficiența (de exemplu, cele privitoare la îmbogățirea ilicită, confiscarea extinsă și testarea integrității).

INSTITUȚIILE ANTICORUPȚIE CREATE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

În țară există trei instituții principale abilitate cu prevenirea și combaterea corupției: Centrul Național Anticorupție, Procuratura Anticorupție și Comisia Națională de Integritate.

Centrul Național Anticorupție a fost creat încă în anul 2002, fiind denumit pe atunci Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției. În 2012, după efectuarea reformei, Centrul a renunțat la competențele sale legate de crimele economice, ceea ce a dus la schimbarea denumirii sale. Centrul este o instituție anticorupție combinată, responsabilă atât de combaterea, cât și de prevenirea corupției, cu un număr total de 350 de angajați.

Procuratura Anticorupție este o instituție specializată, creată cu puțin timp după instituția anticorupție în 2002. Procuratura este responsabilă de conducerea tuturor anchetelor penale efectuate de ofițerii de investigație ai Centrului Național Anticorupție, dar poate să desfășoare anchete penale și de sine stătător.

Comisia Națională de Integritate a fost creată în 2012, fiind responsabilă de verificarea veniturilor, proprietăților și intereselor personale ale funcționarilor publici, conflictelor de interese și incompatibilităților în funcția publică. În exercitarea mandatului, Comisia activează de comun cu Centrul Național Anticorupție și cu Procuratura Anticorupție atunci când transmite constatările sale pentru investigații penale suplimentare.

COMBATEREA CORUPȚIEI

După cum s-a menționat mai sus, principalele instituții responsabile de investigarea cazurilor de corupție sunt Centrul Național Anticorupție și Procuratura Anticorupție. În 2013, Centrul Național Anticorupție și Procuratura Anticorupție au investigat un șir de demnitari publici și judecători, unele dintre aceste cazuri fiind deja în proces de examinare în instanțele de judecată⁸¹, în timp ce alte

⁷³ Hotărârea Parlamentului nr.154 din 21.07. 2011 pentru adoptarea Strategiei Naționale Anticorupție pentru 2011-2015.

⁷⁴ Hotărârea Parlamentului nr.12 din 17.02. 2012 pentru aprobarea Planului de Acțiuni pentru 2012-2013 pentru implementarea Strategiei Naționale Anticorupție pentru 2011-2015. În prezent, în Parlament se află un nou plan de acțiuni, pentru 2014-2015.

⁷⁵ Legea nr. 231 din 25.11. 2011 pentru aprobarea Strategiei de reformare a sectorului justiției pentru 2011-2016.

⁷⁶ Hotărârea Parlamentului nr. 6 din 16.02.2012 pentru aprobarea Planului de Acțiuni pentru 2011-2016 pentru implementarea Strategiei de reformare a sectorului justiției 2011-2016.

⁷⁷ Legea nr.153 din 5.07. 2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

⁷⁸ Legea nr.120 din 25.05. 2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

⁷⁹ Legea nr.326 din 23.12.2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

⁸⁰ Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 cu privire la testarea integrității profesionale.

⁸¹ Cristina Țămă, Raisa Botezatu, *Studiu privind dosarele corupției arhivate în instanțele de judecată în perioada 1 ianuarie 2010 – 30 iunie 2012*, http://cna.md/sites/default/files/statdata/eng_studiu_privind_dosarele_de_coruptie_final_decembrie_2013.pdf

investigații continuă⁸². Cu toate acestea, succesul unei campanii anticorupție extinse depinde în mod decisiv de calitatea activității sistemului judecătoresc. Pentru a înțelege mai bine toate exigențele înaintate față de o reformă, rolul tuturor actorilor implicați în lanțul justiției penale care se ocupă de cauzele de corupție, procesul a fost cercetat îndeaproape în cadrul unei analize a cazurilor penale de corupție examinate de instanțele de judecată în perioada anului 2010 – prima jumătate a anului 2012⁸³. Studiul relevă că învinuirea nu se referă la instanțele de judecată și, drept consecință, instanțele nu condamnă și nu sancționează actele de corupție pasivă comise în altă formă decât primirea unei remunerații necorespunzătoare, totalmente ignorând alte patru forme posibile ale unei astfel de infracțiuni: solicitarea, acceptarea, oferirea sau promiterea remunerației. Aceeași este situația în cazul abuzului de putere, ceea ce cauzează prejudicii considerabile interesului public – infracțiunile de acest gen, comise împotriva interesului public, nu sunt luate în considerare. Instanțele nu confiscă niciodată rezultatele infracțiunilor de corupție, limitându-se la acordarea sumelor de bani transmise sub control în cadrul infracțiunilor comise în flagrant, adică, bani oferiți tot de stat. Astfel, infractorii nu sunt nici pedepsiți, nici împiedicați să comită infracțiuni noi de corupție în viitor.

Cât privește examinarea în cadrul instanțelor de judecată, circa jumătate din toate cazurile de corupție (43%) au fost examinate într-o singură ședință de judecată. Acest fapt se explică prin utilizarea pe larg a acordurilor de recunoaștere a vinovăției, prin care inculpatul își admite vinovăția, astfel făcând posibilă examinarea cauzei printr-o procedură judecătorească simplificată, mai rapidă. În cazul susținerii acuzării de stat, procurorii au solicitat instanței, în nouă din zece cazuri (91%), să aplice anumite prevederi din Codul penal prin care să se reducă pedeapsa inculpatului. Atunci când procurorii au invocat prevederile respective, în 81% de cazuri aceștia au solicitat acorduri de recunoaștere a vinovăției (pentru care sentința maximă se reduce cu o treime). Acordurile de recunoaștere a vinovăției nu se încheie în schimbul cooperării în privința altor persoane corupte care sunt dificil de investigat, ci pur și simplu pentru a accelera încheierea procedurii în instanță.

Drept rezultat al examinării în instanță a cazurilor de corupție, instanțele au emis sentințe de condamnare în 60% din cauzele din prima instanță. Procedura penală a fost clasată în 31% de cauze, iar sentințe de achitare au fost emise în 9% din cazuri. În procesul de *individualizare a pedepselor* de către instanțe, s-a constatat că judecătorii au aplicat excesiv anumite prevederi ale legislației penale prin care pedeapsa penală a fost redusă semnificativ⁸⁴. Astfel, în fiecare al treilea dosar examinat, instanțele au decis să-l exonereze pe inculpat de răspunderea penală și să-l supună răspunderii administrative. La fiecare a patra condamnare, instanțele au hotărât să aplice pedepse mai blânde din cauza circumstanțelor excepționale⁸⁵. În fiecare al treilea caz, instanțele au hotărât să suspende aplicarea pedepsei cu închisoarea. În cazul tragerii la *răspundere administrativă (circa 29% din pârâți)*, *sancțiunile aplicate* au fost simbolice – circa 150 EUR. În timp ce, în cazul tragerii la *răspundere penală (circa 60% din pârâți)*, *sancțiunile aplicate* au inclus: amenzi penale (până la 80%) ajungând în medie la circa 670 EUR; privarea de dreptul de a deține anumite funcții (circa o treime, celelalte două treimi din condamnați nu au fost îngrădite de la revenirea în serviciul public); închisoare cu suspendare condiționată a pedepsei (34%) și privațiune de libertate necondiționată (1,5% din condamnați) pe un termen mediu de șapte luni. Privațiunea de libertate necondiționată a fost aplicată doar pentru trafic de influență, nu pentru corupție pasivă și abuzuri comise de către funcționarii publici⁸⁶.

În urma analizei cazurilor de corupție menționate anterior, pe 16 decembrie 2013, Curtea Supremă a emis Recomandarea nr. 61 pentru instanțele inferioare⁸⁷, îndemnându-le să aplice sancțiuni reale

⁸² Dosarele ministrului sănătății, ministrului culturii și altora.

⁸³ Cristina Țămă, Raisa Botezatu, *Studiu privind dosarele corupției arhivate în instanțele de judecată în perioada 1 ianuarie 2010 – 30 iunie 2012*, http://cna.md/sites/default/files/statdata/studiu_privind_dosarele_de_coruptie_final_decembrie_2013.pdf

⁸⁴ Potrivit articolului 55 din Codul penal al Republicii Moldova.

⁸⁵ Potrivit articolului 79 din Codul penal al Republicii Moldova.

⁸⁶ Cristina Țămă, Raisa Botezatu, *Studiu privind dosarele corupției arhivate în instanțele de judecată în perioada 1 ianuarie 2010 – 30 iunie 2012*, paginile 4-5, http://cna.md/sites/default/files/statdata/eng_studiu_privind_dosarele_de_coruptie_final_decembrie_2013.pdf

⁸⁷ Textul integral al Recomandării nr. 61 din 16 decembrie 2013 a Curții Supreme de Justiție poate fi accesat la: <http://jurisprudenta.csj.>

în schimbul celor condiționale pentru crime de corupție, precum și interzicând aplicarea sancțiunilor administrative pentru crime de corupție. Mai mult, recomandarea i-a îndemnat pe judecători să aplice pedepse reale descurajatoare pentru actele de corupție.

Cele sus-menționate confirmă faptul că obținerea unor rezultate palpabile în lupta împotriva corupției depinde în mod decisiv de independența și imparțialitatea sistemului judecătoresc. Pornind de la aceste considerente, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Strategia de reformare a sectorului justiției pentru 2011-2016⁸⁸ și Planul de Acțiuni corespunzător⁸⁹, care în prezent sunt implementate de toate părțile interesate.

Recent, în 2014, un judecător a fost condamnat pentru corupție pasivă la șapte ani de privare de libertate, cu aplicarea amenzii echivalente de 14000 USD și interdicției de a activa în calitate de judecător pe un termen de 10 ani. Trebuie de menționat că inițierea cauzelor penale împotriva judecătorilor a fost posibilă doar datorită revocării imunității lor pentru fapte de corupție, astfel fiind posibilă cercetarea unor astfel de cazuri, pe când aplicarea sancțiunii reale de privare de libertate de către instanță este o consecință directă a Recomandării nr. 61 a Curții Supreme de Justiție. În prezent, Curtea lucrează asupra transformării recomandării într-o hotărâre explicativă mai detaliată a plenului său.

Un caz de rezonanță cercetat în 2014 și deja adus în instanță vizează tentativa de corupție parlamentară, prin care unui intermediar i s-au transmis 250 mii USD pentru a-l convinge pe un membru al Parlamentului să părăsească coaliția de guvernare. În cursul investigației, o jumătate de milion de EUR au fost găsiți într-un safeu bancar, aparținându-i unuia dintre făptași⁹⁰. Acesta a fost primul caz penal cercetat care a avut de-a face cu o pretinsă corupție în Parlament.

PREVENIREA CORUPȚIEI

După cum a fost remarcat anterior, funcțiile de prevenire a corupției sunt exercitate atât de Centrul Național Anticorupție, cât și de Comisia Națională de Integritate. Principalele activități de prevenire a corupției desfășurate de Centru includ expertiza anticorupție a proiectelor de legi, inclusiv a actelor normative ale Guvernului, evaluarea riscului de corupție, activități de sensibilizare anticorupție și, mai recent, testarea integrității agenților publici (în aplicare începând cu august 2014).

Expertiza anticorupție a legislației a fost introdusă în 2006⁹¹. De atunci, Centrul Național Anticorupție emite rapoarte de expertiză a tuturor proiectelor de legi și acte normative ale Guvernului. Deși acest exercițiu este obligatoriu, proiectele de lege inițiate de Parlament, până nu demult, erau transmise doar uneori Centrului pentru a fi supuse expertizei anticorupție. După schimbarea regulilor, pentru a-i obliga pe deputați să transmită Centrului pentru expertizare și inițiativele legislative pe care doresc să le înregistreze, volumul de lucru al Centrului în această privință a sporit cu circa 50 la sută. Cele mai frecvente riscuri de coruptibilitate identificate sunt extinderea puterii discreționare și promovarea intereselor personale neluând în considerare interesul public.

Metodologia de *evaluare a riscului corupției*, potrivit căreia autoritățile trebuie să efectueze exerciții de autoevaluare obligatorii, s-a dovedit a fi inefficientă din cauza abordării superficiale și a conflictului de interese evident. La sfârșitul anului 2012, metodologia s-a schimbat, funcționarilor Centrului li s-a atribuit un rol mai activ de implicare în evaluările riscurilor efectuate de autoritățile publice. Ca urmare a acestor schimbări, în 2013, Centrul a implementat planuri de integritate, aprobate de autoritățile publice, a inițiat evaluări ale riscului cu participarea directă la proces a funcționarilor din Serviciul

md/search_rec_csj.php?id=92

⁸⁸ Legea nr. 231 din 25.11.2011, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=341748>

⁸⁹ Planul de Acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformare a sectorului justiției pentru 2011-2016, adoptat prin Hotărârea Parlamentului nr. 6 din 16.02.2012, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=343439>

⁹⁰ <http://ziarulnational.md/coruperea-deputatilor-procurorul-anticoruptie-eduard-harujen-arhire-nu-stia-nimic-cosovan-a-colaborat-cu-ofiterii/>, <http://trm.md/ro/social/dosarul-privind-coruperea-deputatilor-va-ajunge-in-instanta-saptamana-viitoare/>

⁹¹ Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23 august 2006 cu privire la expertiza anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative.

Vamal (control și proceduri post-vamale), în sectorul sănătății (plăți neformale) incluzând trei instituții medicale. În prezent, se negociază domeniul concret de evaluare a riscului corupției cu Poliția de frontieră și cu Primăria capitalei (în domeniul repartizării terenurilor). Chiar și în cadrul Centrului Național Anticorupție a fost inițiată o evaluare a riscului corupției post-reformă.

Campaniile de sensibilizare anticorupție s-au desfășurat prin intermediul plasării spoturilor televizate și stradale. Sunt organizate permanent cursuri de instruire anticorupție pentru funcționarii debutanți la Academia de Administrare Publică, există un program de studii de masterat în domeniul anticorupție elaborat de Academie. Se organizează multiple instruirii în medii educaționale pentru tineri, precum și de comun cu ONG-urile.

Un instrument nou este *testarea integrității agenților publici*. Legea prevede că funcționarii Centrului Național Anticorupție trebuie să fie supuși testării integrității odată cu publicarea legii respective (din februarie 2014), Centrul urmând să testeze angajații altor autorități în termen de șase luni, începând cu august 2014. Între timp, Centrul urmează să acorde sprijin instituțiilor publice la pregătirea angajaților lor pentru testarea integrității. În acest scop, Centrul a trimis peste 1000 de scrisori instituțiilor publice din întreaga țară, solicitând informații despre faptul dacă angajații acestora au fost informați despre lege, dacă instituțiile au implementat mecanisme interne de prevenire a corupției, cum ar fi raportarea despre cadouri, conflictele de interese, influențele necuvenite, și dacă au nevoie de instruire. Centrul a acordat asistență, oferind specimene de informare a angajaților despre perspectivele testării integrității, precum și modele de regulament intern privitoare la prevenirea corupției interne, cu explicația că, pentru a trece testul de integritate, angajații publici vor trebui să se comporte conform cerințelor respective. Ca rezultat, Centrul a fost informat că circa un sfert din instituțiile publice dispun deja de regulamente interne cu privire la cadouri. Celelalte autorități au informat că au adoptat regulamente interne privind cadourile, conflictele de interese, influențele necorespunzătoare și modul de raportare a acestora după ce au primit înștiințarea Centrului cu privire la testarea integrității. Niciunul dintre angajați nu a refuzat să semneze înștiințarea despre faptul că este familiarizat cu efectele legii. Subdiviziunea pentru sensibilizare a Centrului participă la o serie de cursuri de instruire privind standardele de integritate.

După cum s-a menționat anterior, *supravegherea declarării și controlul veniturilor, proprietăților, intereselor personale și conflictelor de interese ale funcționarilor publici* ține de competența Comisiei Naționale de Integritate care și-a început efectiv activitatea în 2012. Potrivit Comisiei, aceasta a colectat un număr total de 110.000 de declarații de venituri și proprietate și de interese personale, dintre care 3000 (3%) au fost verificate. Comisia a înregistrat un număr total de 225 de cazuri de tentative de încălcare a legislației în 2013. Astfel, în 2013, au fost supuse verificării o serie de cazuri privitor la 19 judecători, 13 deputați, 7 miniștri și viceministri, 17 primari, 21 de funcționari publici din cadrul administrației publice centrale, 16 din cadrul autorităților publice locale, 7 conducători de întreprinderi municipale, 5 conducători de instituții medicale și 3 conducători de instituții de învățământ.

Din cele 120 de proceduri de verificare inițiate, 74 au fost încheiate în 2013, în 28 de cazuri fiind constatate încălcări, iar în 46 de cazuri procedura a fost încetată din cauza neconfirmării datelor semnalate. Din cele 28 cazuri de încălcări depistate, 14 s-au referit la încălcarea procedurii de declarare a veniturilor și proprietății, 9 – la nedeclararea conflictelor de interese, trei cazuri – la situații de incompatibilitate, 1 – la proprietate și incompatibilități în același timp. În 2013, Comisia Națională de Integritate a inițiat 362 de dosare contravenționale, instanțele au examinat 273 de dosare și au menținut sancțiunea stabilită de Comisie în 208 cazuri, încetând procedura în 65 de cazuri, din diferite motive, inclusiv din cauza expirării termenului de prescripție⁹².

În prezent, Comisia întreprinde măsuri pentru a îmbunătăți accesul la bazele de date, fapt care i-ar permite efectuarea unor verificări mai eficiente, pentru a implementa depunerea online a declarațiilor de venituri și proprietate și de interese personale, precum și pentru a înainta propuneri de îmbunătățire a legislației.

⁹² Comisia Națională de Integritate, *Raportul de activitate pentru anul 2013*, http://cni.md/?page_id=205

VII. SISTEMUL NAȚIONAL DE INTEGRITATE

LEGISLATIVUL

REZUMAT

Reprezentativitatea, transparența, accesibilitatea, responsabilitatea și eficiența – sunt valori-cheie, asupra cărora trebuie să vegheze Parlamentul⁹³. Importanța acestor valori este determinată de rolul unic al Parlamentului într-o democrație – de a-și reprezenta electoratul și a se ghida în activitate de necesitățile, interesele și aspirațiile cetățenilor. Un Parlament este credibil dacă este reprezentativ, transparent, accesibil, responsabil și eficient. Menținerea credibilității devine o provocare pentru Parlamentul Republicii Moldova. Barometrul de opinie publică⁹⁴ atestă o reducere a încrederii cetățenilor în Legislativ. În aprilie 2012 – 73% din respondenți nu aveau încredere în Parlament, în noiembrie 2012 – 79,3%, iar în aprilie 2013 – 85%. Problema credibilității este conexasă percepției potențialului instituțional de coruptibilitate. Potrivit Barometrului Global al Corupției 2013 al Transparency International, 75% din respondenții din Republica Moldova percep Parlamentul ca fiind corupt/extrem de corupt⁹⁵. Credibilitatea joasă a Parlamentului, precum și perceperea acestuia ca instituție afectată grav de corupție se datorează și unor probleme majore legate de Capacitatea Parlamentului (Resurse și Independență), Guvernare (Transparență, Responsabilitate și Integritate), precum și de modul în care Parlamentul își exercită Rolul (Supravegherea Executivului și Reforme legale).

Tablelul de mai jos prezintă rezultatele evaluării Parlamentului:

Parlament, Scor general: 49/100			
	Indicator	Lege	Practică
Capacitate 69/100	Resurse	75	50
	Independență	75	75
Guvernare 54/100	Transparență	75	50
	Responsabilitate	75	25
	Integritate	75	25
Rol 25/100	Supravegherea Executivului		25
	Reformele legale		25

⁹³ http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf - Parliament and democracy in the twenty-first century: a guide to good practice. p. 10.

⁹⁴ <http://www.ipp.md/lib.php?!=ro&idc=156>

⁹⁵ <http://www.transparency.org/gcb2013/country//?country=moldova>

STRUCTURĂ ȘI ORGANIZARE

Parlamentul este organul reprezentativ suprem și unica autoritate legislativă a statului. Parlamentul este compus din 101 deputați, aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Parlamentul este ales pentru un mandat de 4 ani, care poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă. Parlamentul se întrunește, la convocarea Președintelui Republicii Moldova, în cel mult 30 de zile de la alegeri. Structura, organizarea și funcționarea Parlamentului, precum și statutul deputatului în Parlament se stabilesc prin Constituția Republicii Moldova, Regulamentul Parlamentului, Legea despre statutul deputatului în Parlament⁹⁶, precum și prin acte normative subordonate legilor. Parlamentul are următoarele atribuții de bază: adoptă legi, hotărâri și moțiuni; declară referendumuri; interpretează legile și asigură unitatea reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării; aprobă direcțiile principale ale politicii interne și externe a statului; aprobă doctrina militară a statului; exercită controlul parlamentar asupra puterii executive, sub formele și în limitele prevăzute de Constituție; ratifică, denunță, suspendă și anulează acțiunea tratatelor internaționale încheiate de Republica Moldova; aprobă bugetul statului și exercită controlul asupra lui; exercită controlul asupra acordării împrumuturilor de stat, asupra ajutorului economic și de altă natură acordat unor state străine, asupra încheierii acordurilor privind împrumuturile și creditele de stat din surse străine; alege și numește persoane oficiale de stat, în cazurile prevăzute de lege; aprobă ordinele și medaliile Republicii Moldova; declară mobilizarea parțială sau generală; declară starea de urgență, de asediu și de război; inițiază cercetarea și audierea oricăror chestiuni ce se referă la interesele societății; suspendă activitatea organelor administrației publice locale, în cazurile prevăzute de lege; adoptă acte privind amnistia; îndeplinește alte atribuții, stabilite prin Constituție și legi.

EVALUARE

Resurse (lege)

În ce măsură există dispoziții care oferă Parlamentului resurse financiare, umane și de infrastructură adecvate pentru a-și îndeplini eficient sarcinile?

Scor:75

Cadrul legal național conține dispoziții în vigoare, care oferă Parlamentului posibilitatea de a decide asupra propriilor resurse financiare, umane și de infrastructură. Parlamentul decide asupra propriului buget în condițiile Regulamentului Parlamentului. Biroul permanent al Parlamentului elaborează proiectul bugetului Parlamentului și îl prezintă Parlamentului spre aprobare împreună cu o notă de fundamentare, iar în caz de necesitate, modifică bugetul în limita unui trimestru și a mijloacelor aprobate⁹⁷. Parlamentul aprobă bugetul anual propriu pentru anul bugetar următor, cu avizarea prealabilă a Guvernului. Bugetul aprobat de Parlament se aduce la cunoștința Guvernului și a Ministerului Finanțelor, care îl include în proiectul legii bugetului de stat pentru anul următor⁹⁸.

Totodată, Parlamentul poate decide asupra modului în care activitatea parlamentară este asigurată organizatoric, informațional și tehnic de către Secretariatul Parlamentului. Statutul Secretariatului Parlamentului este prescris de capitolul 12 din Regulamentul Parlamentului și dezvoltat prin normele Regulamentului de organizare și funcționare a Secretariatului Parlamentului Republicii Moldova⁹⁹. Secretariatul Parlamentului este persoană juridică de drept public și este finanțat de la bugetul de stat.

⁹⁶ Legea nr. 39 din 07.04.1994 despre statutul deputatului în Parlament, Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr. 797 din 02.04.1996.

⁹⁷ Dispoziții ale art. 13 alin. (1) lit. I) din Regulamentul Parlamentului.

⁹⁸ Dispoziții ale art. 150 din Regulamentul Parlamentului.

⁹⁹ Regulamentul aprobat prin Hotărârea Biroului permanent al Parlamentului nr. 31 din 12.12.2012.

Mijloacele financiare pentru asigurarea activității Secretariatului se aprobă de Parlament, la propunerea Biroului permanent, ca parte integrantă a bugetului Parlamentului, și se includ în proiectul legii bugetului de stat pe anul bugetar următor. Activitatea Secretariatului este monitorizată și controlată de Președintele Parlamentului și de Biroul permanent în conformitate cu atribuțiile prevăzute în Regulamentul Parlamentului și în hotărârile Biroului permanent. Secretariatul Parlamentului este condus de Secretarul general numit în funcție de către Președintele Parlamentului, cu consultarea prealabilă a Biroului permanent și cu avizul Comisiei juridice, pentru numiri și imunități. Secretarul general este asistat de adjuncții săi. Structura organizatorică și efectivul-limită ale Secretariatului se aprobă de Biroul permanent, la propunerea Secretarului general al Parlamentului, după consultarea prealabilă a Președintelui Parlamentului. Statul de personal și schema de încadrare ale Secretariatului se aprobă de către Președintele Parlamentului, la propunerea Secretarului general. Sub aspect structural, Secretariatul este constituit din conducerea Secretariatului, din cabinetele persoanelor cu funcții de demnitate publică în Parlament, din secretariatele comisiilor permanente și din subdiviziunile structurale distincte. Secretariatul își realizează funcțiile și sarcinile de bază prin activitatea desfășurată de personalul care deține funcții publice¹⁰⁰, de personalul din cadrul cabinetului persoanelor cu funcții de demnitate publică în Parlament¹⁰¹, de personalul de deservire tehnică și de alt personal încadrat¹⁰². Personalul care deține funcții publice este numit în funcție prin ordin al Președintelui Parlamentului. Personalul din cadrul cabinetelor persoanelor cu funcții de demnitate publică în Parlament este numit în funcție prin ordin al Președintelui Parlamentului, în temeiul încrederii personale acordate de persoana cu funcție de demnitate publică pe care o asistă, și își desfășoară activitatea în baza contractului individual de muncă încheiat pe durata aflării în funcție a persoanei cu funcție de demnitate publică.

O singură problemă, în acest sens, se impune – *eventuala politizare a numirilor în funcțiile publice ale personalului din cadrul Secretariatului Parlamentului, numiri efectuate de către Președintele Parlamentului*. Or, este clar că Președintele Parlamentului, fiind actor politic, ar putea să se ghideze în numiri nu atât de profesionalismul candidatului, cât de loialitatea politică a acestuia. Acest fapt afectează calitatea personalului, aducând atingere principiilor de bază ale serviciului public: legalității, profesionalismului, imparțialității, independenței, stabilității.

Resurse (practică)

În ce măsură dispune Parlamentul de resurse adecvate pentru a-și îndeplini în practică sarcinile?

Scor: 50

Deși Parlamentul dispune de anumite resurse, acestea nu acoperă toate necesitățile Parlamentului. Mijloacele alocate Parlamentului sunt în creștere de la an la an. Pentru 2011, a fost aprobat bugetul Parlamentului cu un deviz de cheltuieli în valoare de 71859,7 mii MDL; pentru 2012 – 91528,9 mii MDL, pentru 2013 – 104152,8 mii MDL. Potrivit dnei Ala Popescu¹⁰³, Secretar general al Parlamentului, această creștere se datorează reorganizării Aparatului Parlamentului, actualului Secretariat al Parlamentului, în mod special – instituirii unor funcții în cabinetele persoanelor cu funcții de demnitate publică, inclusiv asistenți ai deputaților. Instituirea funcțiilor de asistenți ai deputaților vine să răspundă unei provocări mai vechi cu care se confruntau anterior deputații – asistență insuficientă din partea Aparatului Parlamentului. Potrivit dnei Vitalia Pavlicenco¹⁰⁴, ex-deputat, această dificultate era simțită, în mod special, de către deputații din opoziția parlamentară. Dna Ala Popescu încredințează că actualmente deputații, indiferent de apartenența politică, beneficiază, în egală măsură, de asistență.

¹⁰⁰ Personalul care deține funcții publice cade sub incidența Legii nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

¹⁰¹ Personalul din cadrul cabinetului persoanelor cu funcții de demnitate publică în Parlament cade sub incidența Legii nr. 80 din 07.05.2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

¹⁰² Personalul de deservire tehnică și alt personal încadrat cad sub incidența legislației muncii, în mod special – Codul muncii.

¹⁰³ Interviu cu Ala Popescu, Secretar general al Parlamentului, 25 octombrie 2013.

¹⁰⁴ Interviu cu Vitalia Pavlicenco, ex-deputat, Președinte al Partidului Național Liberal, 16 octombrie 2013.

Totodată, dna Ala Popescu confirmă că, deși Parlamentul este absolut independent în determinarea propriului buget, acesta este limitat de realitățile economice ale țării. O parte din necesități, cum ar fi editarea Buletinului Parlamentului, se preconizează pentru 2014. Altă parte din necesități, cum ar fi cele legate de instruirea personalului, este acoperită prin suportul oferit de partenerii externi de dezvoltare.

Independență (lege)

În ce măsură este Parlamentul independent și liber de subordonare prin lege față de actorii externi?

Scor:75

Pornind de la cadrul legal național, Parlamentul este independent și liber de subordonarea față de actorii externi. Totuși există anumite carențe în acest sens.

Parlamentul poate fi dizolvat doar în condițiile și în modul expres prevăzute de Constituția RM¹⁰⁵. Parlamentul poate fi dizolvat de către Președintele Republicii Moldova, după consultarea fracțiunilor parlamentare, în cazul imposibilității formării Guvernului sau al blocării procedurii de adoptare a legilor timp de 3 luni. Parlamentul poate fi dizolvat, dacă nu a acceptat votul de încredere pentru formarea Guvernului, în termen de 45 de zile de la prima solicitare și numai după respingerea a cel puțin două solicitări de investitură. În cursul unui an, Parlamentul poate fi dizolvat o singură dată. Parlamentul nu poate fi dizolvat în ultimele 6 luni ale mandatului Președintelui Republicii Moldova, cu excepția prevăzută expres de Constituția RM¹⁰⁶, și nici în timpul stării de urgență, de asediu sau de război.

Parlamentul este independent în alegerea (revocarea) Președintelui (vicepreședinților) Parlamentului, precum și în constituirea organelor de lucru, toate procedurile în acest sens fiind stabilite expres de Regulamentul Parlamentului. În vederea formării organelor de lucru și organizării activității Parlamentului, deputații constituie fracțiuni parlamentare¹⁰⁷. Potrivit Regulamentului Parlamentului, fracțiunile parlamentare fac propuneri privind candidații la funcția de Președinte al Parlamentului, care este ulterior ales. Un rol central în activitatea parlamentară revine Biroului permanent al Parlamentului, modul de formare și atribuțiile căruia sunt prevăzute de Regulamentul Parlamentului. Comisiile permanente, de asemenea, se constituie conform Regulamentului Parlamentului.

Parlamentul își controlează agenda proprie prin modul reglementat al organizării și desfășurării lucrărilor¹⁰⁸. Parlamentul se întrunește în două sesiuni ordinare pe an. În cazul în care Parlamentul nu se află în sesiune ordinară, acesta se poate întruni în sesiune extraordinară sau specială la cererea Președintelui Republicii Moldova, a Președintelui Parlamentului sau a 1/3 din numărul deputaților. Parlamentul își desfășoară activitatea sub formă de ședințe în plen și de ședințe ale comisiilor permanente. Ședințele Parlamentului se desfășoară în conformitate cu ordinea de zi¹⁰⁹. Ordinea de zi se aprobă cu votul majorității deputaților prezenți.

Independența Parlamentului este asigurată și prin drepturile/garanțiile oferite deputatului în Parlament, inclusiv prin regimul imunității parlamentare¹¹⁰. Deputatul nu poate fi persecutat sau tras la răspundere juridică sub nici o formă pentru opiniile politice sau voturile exprimate în exercitarea mandatului. Deputatul nu poate fi reținut, arestat, percheziționat, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, sau trimis în judecată

¹⁰⁵ Dispoziții ale art. 85 din Constituția RM.

¹⁰⁶ Dispozițiile art. 78 alin. (5) din Constituția RM prevăd că dacă și după alegerile repetate Președintele Republicii Moldova nu va fi ales, Președintele în exercițiu dizolvă Parlamentul și stabilește data alegerilor în noul Parlament.

¹⁰⁷ Fracțiunile parlamentare se constituie în condițiile art. 4 din Regulamentul Parlamentului.

¹⁰⁸ Modul de organizare și desfășurare a lucrărilor este reglementat prin titlul II al Regulamentului Parlamentului.

¹⁰⁹ Ordinea de zi se întocmește, se modifică și se completează în condițiile articolelor 39-45 din Regulamentul Parlamentului.

¹¹⁰ Regimul imunității parlamentare este reglementat de capitolul II din Legea despre statutul deputatului în Parlament.

Într-o cauză penală ori contravențională fără încuviințarea prealabilă a Parlamentului după ascultarea sa. Cererea la reținere, arest, percheziție sau trimitere în judecată penală ori contravențională este adresată Președintelui Parlamentului de către Procurorul General. Președintele Parlamentului o aduce la cunoștință deputaților în ședință publică și o remite imediat spre examinare Comisiei juridice, pentru numiri și imunități, care va constata existența unor motive temeinice pentru aprobarea cererii. Hotărârea Comisiei este adoptată prin votul secret a cel puțin jumătate plus unu din membrii ei. Raportul Comisiei este supus examinării și aprobării în Parlament. Parlamentul decide asupra cererii Procurorului General cu votul secret al majorității deputaților aleși. Acțiunea penală împotriva deputatului poate fi intentată numai de Procurorul General. În caz de infracțiune flagrantă, deputatul poate fi reținut la domiciliu pe o durată de 24 de ore numai cu încuviințarea prealabilă a Procurorului General. Acesta va informa neîntârziat Președintele Parlamentului asupra reținerii. Dacă Parlamentul consideră că nu există temei pentru reținere, dispune imediat revocarea acestei măsuri. Cererile privind ridicarea imunității parlamentare se înscriu cu prioritate pe ordinea de zi a ședinței Parlamentului.

O problemă majoră, la acest compartiment, sunt reglementările insuficiente ce țin de Biroul permanent al Parlamentului. *Nivelul înalt de discreție decizională* oferită unui organ de lucru al Parlamentului trebuie să fie proporțională interesului general al societății în asigurarea reprezentativității, transparenței, accesibilității, responsabilității și eficienței Parlamentului. Statutul Biroului permanent al Parlamentului necesită a fi dezvoltat prin norme exprese, cuprinzătoare și exhaustive, care ar asigura că acesta se ghidează nu atât de interese înguste corporatiste de partid, ci de interesul public.

Independență (practică)

În ce măsură este liber Parlamentul, în practică, de subordonare față de actorii externi?

Scor: 75

În practică, Parlamentul are posibilitatea să-și exercite drepturile și atribuțiile independent și liber de orice subordonare, punând în aplicare prevederile legale relevante, inclusiv articolele 42-44 din Regulamentul Parlamentului, care reglementează expres cazurile când Parlamentul poate să dea prioritate propunerilor Președintelui RM sau propunerilor Prim-ministrului la întocmirea ordinii de zi, precum și modul în care Guvernul solicită procedura de urgență pentru examinarea proiectelor de acte legislative, procedură care se supune aprobării Biroului permanent. Potrivit Datelor asupra examinării proiectelor de acte legislative și inițiativelor legislative înaintate în Parlamentul de legislatura a XIX-a (1 ianuarie – 17 iulie 2013)¹¹¹, cele mai multe proiecte de acte legislative și inițiative legislative au fost înaintate de fracțiunile parlamentare, acestea constituind 94 din 341. Guvernul a înaintat în această perioadă – 84 de proiecte, iar Președintele RM – 13 proiecte.

Este regretabil că se atestă *numeroase cazuri de nerespectare de către Parlament a exigențelor procedurii legislative*, cum ar fi – obligativitatea coordonării unor inițiative legislative cu Guvernul. Pentru perioada 27.09.2012-31.12.2012, avizul Guvernului este indisponibil în cazul a 29 de proiecte din 97, iar pentru perioada 01.01.2013-30.06.2013 – în cazul a 37 de proiecte din 108¹¹². De altfel, aceasta nu este unica carență, indisponibile fiind și alte documente obligatorii procedurii legislative, cum ar fi: avizele comisiilor parlamentare permanente; raportul comisiei permanente sesizate în fond; avizul Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului, Nota informativă asupra proiectului; Raportul de expertiză anticorupție etc.

¹¹¹ <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=NZqoDize7dg%3d&tabid=109>

¹¹² Asociația pentru Democrație Participativă (ADEPT), *Transparența decizională în activitatea Parlamentului: prevederi legale, aplicabilitate și aplicare*, <http://www.e-democracy.md/files/td/transparența-decizionala-parlament-2013.pdf>

Ignorarea procedurilor stabilite de lege în examinarea proiectelor a fost remarcată chiar și de Parlament, acest subiect fiind abordat în Raportul Comisiei speciale pentru examinarea impactului Legii nr. 94 din 19.04.2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul electoral și Legea despre statutul deputatului în Parlament) (în continuare – Legea nr. 94/2013)¹¹³. Proiectul de lege, fiind înregistrat la 16.04.2013, la 17.04.2013 a fost avizat de către Comisia protecție socială, sănătate și familie și de către comisia sesizată în fond – Comisia juridică, numiri și imunități (raport pentru I-a lectură), precum și a fost inclus de către Biroul permanent pe ordinea de zi a ședințelor plenare din 18-19 aprilie 2013. La 18.04.2013, proiectul a fost adoptat de Parlament în I-a lectură, iar la data de 19 aprilie 2013 – în a II-a lectură, proiectul fiind înaintat spre promulgare Președintelui Republicii Moldova. În 20.04.2013 proiectul a fost promulgat și publicat în Monitorul Oficial. În urma analizei, Comisia specială constată că în cadrul procedurii de adoptare a proiectului nu au fost respectate condițiile legale și regulamentare ale tehnicii legislative și n-au fost prezentate avizele comisiilor permanente, expertiza anticorupție și economico-financiară, avizul consultativ al Comisiei Electorale Centrale, expertiza instituțiilor internaționale. Totodată, proiectul a fost adoptat fără avizul Guvernului, nefiind publicat pe site-ul Parlamentului și nefiind consultat, în modul prevăzut de lege, cu societatea civilă. Mai mult, Biroul permanent a decis înscrierea proiectului pe ordinea de zi contrar dispozițiilor Regulamentului Parlamentului. În cadrul dezbaterii proiectului de lege în I-a și a II-a lectură nu a fost respectat dreptul deputaților de a înainta amendamente.

Este regretabil că Parlamentul a redus acest gen de analiză la un singur proiect, ceea ce denotă caracterul selectiv al abordării problemei. Și mai regretabil este faptul că la 03 mai 2013, ziua prezentării raportului în ședință plenară, au fost dezbătute și adoptate alte 9 proiecte, toate cu încălcarea termenului destinat consultării permanente cu societatea civilă, toate cu carențe de procedură¹¹⁴.

În practică, Parlamentul este liber de orice subordonare față de actorii externi. Este regretabil că *Parlamentul abuzează de discreția pe care o are în activitatea sa, ignorând flagrant și repetat exigențele procedurii legislative*. Această problemă ar putea fi remediată prin monitorizare continuă și riguroasă a procesului legislativ de către societatea civilă.

Transparență (lege)

În ce măsură există dispoziții în vigoare pentru a asigura faptul că publicul poate obține în timp util informații relevante cu privire la activitățile și procesele decizionale ale Parlamentului?

Scor: 75

La general, există prevederi care asigură că publicul poate obține în timp util informații relevante cu privire la activitățile și procesele decizionale ale Parlamentului. Totuși acestea ar trebui să fie mai cuprinzătoare și mai eficiente.

Parlamentul cade sub incidența Legii nr. 190 din 19.07.1994 cu privire la petiționare, care reglementează modalitatea de examinare a petițiilor cetățenilor Republicii Moldova, adresate organelor de stat, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor în scopul asigurării protecției drepturilor și intereselor lor legitime. Prin petiție, în sensul legii, se înțelege orice cerere, reclamație, propunere, sesizare, adresată organelor de resort, inclusiv cererea prealabilă prin care se contestă un act administrativ sau nesoluționarea în termenul stabilit de lege a unei cereri. Parlamentul oferă posibilitate deputaților de a primi în audiență persoane și de a se deplasa în teritoriu¹¹⁵.

¹¹³ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=347608>

¹¹⁴ ADEPT, *Transparența decizională în activitatea Parlamentului: prevederi legale, aplicabilitate și aplicare*, <http://www.e-democracy.md/files/td/transparența-decizională-parlament-2013.pdf>

¹¹⁵ Potrivit art. 102 alin. (1) lit. a) din Regulamentul Parlamentului, ziua de luni este rezervată lucrului cu alegătorii (zi de audiență, deplasări în teritoriu).

La fel, Parlamentul este furnizor de informații în sensul Legii nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informații, care reglementează: raporturile dintre furnizorul de informații și persoana fizică și/sau juridică în procesul de asigurare și realizare a dreptului de acces la informație; principiile, condițiile, căile și modul de realizare a accesului la informațiile oficiale, aflate în posesia furnizorilor de informații; aspectele accesibilității informației cu caracter personal și protecției acesteia în cadrul soluționării problemei accesului; drepturile solicitanților informației, inclusiv a informației cu caracter personal; obligațiile furnizorilor de informații în procesul asigurării accesului la informațiile oficiale; modalitățile apărării dreptului de acces la informație.

Totodată, Parlamentul cade sub incidența Legii nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, care stabilește normele aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, altor autorități publice și reglementează raporturile lor cu cetățenii, cu asociațiile constituite în corespundere cu legea, cu alte părți interesate în vederea participării la procesul decizional. Cât privește Parlamentul, transparența procesului decizional urmează să se asigure în conformitate cu Regulamentul Parlamentului¹¹⁶, care conține mai multe reglementări referitoare la transparența activității Parlamentului. De exemplu, în cel mult 5 zile lucrătoare de la data includerii în procedura legislativă, proiectele de acte legislative, propunerile legislative, precum și documentele adiționale acestora, se plasează pe site-ul Parlamentului¹¹⁷. Normele privind propunerile legislative, precum și documentele adiționale obligatorii pentru acestea, sunt concretizate în Instrucțiunea privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament, aprobată prin Hotărârea Biroului permanent al Parlamentului nr. 30 din 07.11.2012, intrată în vigoare de la 01 ianuarie 2013.

Ședințele Parlamentului sunt publice, în afara cazurilor în care, la cererea Președintelui Parlamentului, a unei fracțiuni parlamentare sau a unui grup din cel puțin 5 deputați, se hotărăște, cu votul majorității deputaților prezenți, ca acestea să fie închise¹¹⁸. Ședințele în plen ale Parlamentului, cu excepția celor închise, pot fi transmise în direct la posturile publice naționale de radio și televiziune în conformitate cu prevederile Codului audiovizualului al Republicii Moldova. Stenogramele ședințelor publice sunt plasate pe site-ul oficial al Parlamentului. Comunicatele oficiale despre ședințele Parlamentului se fac publice numai prin intermediul serviciului de presă al Parlamentului. La ședințele publice ale Parlamentului pot asista reprezentanții misiunilor diplomatice, avocații parlamentari, reprezentanți ai mijloacelor de informare în masă și, după caz, funcționari ai Secretariatului Parlamentului, reprezentanți ai părților interesate, precum și alte persoane, în baza autorizației sau invitației¹¹⁹. Condițiile accesului în Parlament sunt stabilite prin Regulamentul privind accesul, ordinea și securitatea în Parlament, aprobat prin Hotărârea Biroului permanent al Parlamentului nr. 4 din 08.04.2008. Totodată, Regulamentul Parlamentului, în capitolul 4, conține și prevederi referitoare la caracterul public al procedurii de vot.

De asemenea, ședințele comisiilor permanente poartă un caracter public¹²⁰. Deciziile comisiilor se adoptă, de regulă, prin vot deschis. La ședințele comisiilor se încheie procese-verbale. Acestea pot fi puse la dispoziția altor persoane decât membrii comisiei numai cu acordul președintelui acesteia, cu excepția proceselor-verbale ale ședințelor publice. Președintele comisiei sau, după caz, al ședinței va putea hotărî stenografierea dezbaterilor. Competența de a organiza procedurile de consultare publică revine comisiei permanente sesizate în fond¹²¹. Astfel, comisia permanentă sesizată în fond trebuie să asigure consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Comisia permanentă sesizată în fond urmează

¹¹⁶ Dispoziții ale art. 13 alin. (4) din Legea privind transparența în procesul decizional.

¹¹⁷ Dispoziții ale art. 48 alin. (2) din Regulamentul Parlamentului.

¹¹⁸ Dispoziții ale art. 99 din Regulamentul Parlamentului.

¹¹⁹ Dispoziții ale art. 100 din Regulamentul Parlamentului.

¹²⁰ Dispoziții ale articolelor 22-24 din Regulamentul Parlamentului.

¹²¹ Dispoziții ale art. 49¹ din Regulamentul Parlamentului.

să stabilească procedura de consultare a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative ținând cont de caracterul proiectului, de preocuparea părților interesate pentru subiectul abordat, de alte aspecte relevante. În cazul organizării unor întruniri publice în scopul consultării, comisia permanentă sesizată în fond stabilește regulile de organizare și de desfășurare a acestora. Comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, conform legii, pe site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional.

Procesul de cooperare a Parlamentului cu publicul este reglementat și prin Concepția privind cooperarea dintre parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 373-XVI din 29.12.2005¹²². Concepția stabilește următoarele forme de cooperare: consilii de experți; consultare permanentă; întruniri ad-hoc; audieri publice; conferință anuală. Consiliile de experți urmau să fie create de către comisiile permanente ale Parlamentului din componența reprezentanților organizațiilor societății civile. Consultarea permanentă se efectuează prin punerea la dispoziția societății civile a proiectele de acte legislative, acestea fiind plasate pe site-ul oficial al Parlamentului. La inițiativa Președintelui Parlamentului, a Biroului permanent, a comisiilor parlamentare permanente, a fracțiunilor parlamentare sau a organizațiilor societății civile, pot fi organizate întruniri ad-hoc pentru consultări asupra unor probleme concrete de pe agenda Parlamentului și asupra altor probleme de interes național. Audierile publice urmau să fie organizate cel puțin o dată pe an de către fiecare comisie parlamentară permanentă pentru consultarea organizațiilor societății civile în probleme de pe agenda Parlamentului sau în alte probleme de interes național. Pentru a evalua gradul de cooperare și pentru a decide asupra unor noi direcții de cooperare între Parlament și organizațiile societății civile, Președintele Parlamentului convoacă o conferință anuală, cu participarea reprezentanților organizațiilor societății civile, precum și a reprezentanților din cadrul Parlamentului.

Cadrul legal național garantează un anumit nivel de transparență a Parlamentului. Totuși, Parlamentul urmează să remedieze mai multe deficiențe¹²³. *Legea privind transparența în procesul decizional este defectuoasă în ceea ce vizează încălcările și sancțiunile*. Lipsa de încălcări identificate și sancțiuni aplicate de către autorități, în pofida constatărilor organizațiilor non-guvernamentale în procesul de monitorizare, denotă ineficiența, în acest sens, a legii. Dat fiind specificul atribuțiilor Parlamentului, pentru asigurarea transparenței decizionale, este necesară o intervenție mai cuprinzătoare în Regulamentul Parlamentului.

Transparență (practică)

În ce măsură poate să obțină publicul în timp util informații relevante cu privire la activitățile și procesele decizionale ale Parlamentului, în practică?

Scor: 50

În practică, publicul are posibilitate să obțină în timp util unele informații cu privire la anumite activități și procese decizionale ale Parlamentului, alte informații, pornind și de la deficiențele cadrului legal, rămânând mai puțin accesibile.

Cât privește transparența procedurii legislative, proiectele de acte legislative sunt plasate pe site-ul Parlamentului. Îngrijorează *ponderea mare a documentelor indisponibile: avizele comisiilor; avizul Guvernului; avizul Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului; rapoartele comisiei permanente sesizate în fond; Nota informativă*; alte documente potrivit exigențelor. Astfel, pentru perioada 27.09.2012-31.12.2012, doar în privința a 5 (5%) proiecte din cele 102 adoptate putem constata disponibilitatea tuturor documentelor adiționale anunțate pe web¹²⁴. Iar pentru perioada 01.01.2013-30.06.2013, doar în privința

¹²² <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=314906>

¹²³ ADEPT, *Transparența decizională în activitatea Parlamentului: prevederi legale, aplicabilitate și aplicare*, <http://www.e-democracy.md/files/td/transparența-decizională-parlament-2013.pdf>

¹²⁴ ADEPT, *Transparența decizională în activitatea Parlamentului: prevederi legale, aplicabilitate și aplicare*, <http://www.e-democracy.md/files/td/>

a 11 (9%) proiecte din cele 119 adoptate putem constata disponibilitatea tuturor documentelor adiționale anunțate web¹²⁵. Aceste curențe, însă, sunt determinate și de celeritatea, nu totdeauna justificată, cu care Parlamentul obișnuiește să examineze proiectele, nerespectând termenul (15 zile lucrătoare) de consultare publică. Pentru perioada 27.09.2012-31.12.2012, din cele 102 proiecte adoptate, termenul de consultare permanentă a fost încălcat în cazul a 65 de proiecte, dintre care 4 proiecte au fost dezbătute și adoptate în ziua înregistrării, iar 4 proiecte – în ziua calendaristică următoare zilei înregistrării¹²⁶. Pentru perioada 01.01.2013-30.06.2013, din cele 119 proiecte adoptate, termenul de consultare permanentă a fost încălcat în cazul a 83 de proiecte, dintre care 17 proiecte au fost dezbătute și adoptate în ziua înregistrării, iar 12 proiecte – în ziua următoare înregistrării¹²⁷.

Referitor la transparența sesiunilor și ședințelor Parlamentului, pe site-ul Parlamentului sunt plasate ordinea de zi și stenogramele ședințelor Parlamentului. În ce privește *procedura de vot, aceasta, chiar dacă este deschisă, nu permite publicului să-și urmărească aleșii*. Mai mult, deputații pot fi tentați să încerce reexaminarea (revocarea) unui act adoptat și intrat în vigoare. Un exemplu elocvent în acest sens este Hotărârea Parlamentului nr. 104 din 03.05.2013 cu privire la abrogarea Hotărârii Parlamentului nr. 81 din 18.04.2013 privind numirea în funcția de Procuror General. Ulterior, Hotărârea Parlamentului nr. 104 din 03.05.2013 a fost declarată neconstituțională prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 8 din 20.05.2013¹²⁸.

Cu referire la organele de lucru ale parlamentului, *Biroul permanent pare a fi cel mai puțin transparent*. Publicul nu cunoaște agenda acestuia, iar *hotărârile Biroului permanent rămân nepublicate*. Este de remarcat plasarea pe site-ul Parlamentului a agendelor de lucru ale comisiilor permanente, care, însă, *nu valorifică contribuțiile publicului* nici în sintezele pe care trebuie să le întocmească, nici în rapoartele pe care le întocmesc asupra proiectelor de acte. Nu sunt puse în valoare nici consiliile de experți, nici audierile publice. Este de apreciat anunțarea consultărilor publice asupra unor proiecte de legi. Totuși *anunțurile nu au devenit o practică real instituită*.

Răspundere (lege)

În ce măsură există dispoziții în vigoare pentru a asigura faptul că Parlamentul raportează cu privire la acțiunile sale și răspunde pentru acestea?

Scor: 75

Cadrul legal național conține anumite prevederi pentru a asigura faptul că Parlamentul raportează cu privire la acțiunile sale și răspunde pentru acestea¹²⁹. Totuși cadrul legal și la acest compartiment necesită dezvoltare.

Parlamentul poate fi responsabilizat și prin controlul constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului. Unica autoritate de jurisdicție constituțională este Curtea Constituțională, statutul căreia este reglementat prin titlul V din Constituție, normele constituționale fiind concretizate prin Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317 din 13.12.1994, precum și Codul jurisdicției constituționale nr. 502 din 16.06.1995. Curtea Constituțională exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, al decretelor Președintelui Republicii Moldova, al hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și al tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte; interpretează Constituția; se pronunță asupra inițiativelor

transparenta-decisionala-parlament-2013.pdf

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ Ibidem.

¹²⁷ Ibidem.

¹²⁸ <http://lex.justice.md/md/348220/>

¹²⁹ O analiză a acestuia se conține la compartimentul Transparență (lege).

de revizuire a Constituției; confirmă rezultatele referendumurilor republicane; confirmă rezultatele alegerii Parlamentului și a Președintelui Republicii Moldova; constată circumstanțele care justifică dizolvarea Parlamentului, demiterea Președintelui Republicii Moldova sau interimatul funcției de Președinte, precum și imposibilitatea Președintelui Republicii Moldova de a-și exercita atribuțiile mai mult de 60 de zile; rezolvă cazurile excepționale de neconstituționalitate a actelor juridice, sesizate de Curtea Supremă de Justiție; hotărăște asupra chestiunilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid. Curtea Constituțională este compusă din 6 judecători, numiți pentru un mandat de 6 ani. Doi judecători sunt numiți de Parlament, doi de Guvern și doi de Consiliul Superior al Magistraturii. Legile și alte acte normative sau unele părți ale acestora devin nule, din momentul adoptării hotărârii corespunzătoare a Curții Constituționale. Hotărârile Curții Constituționale sunt definitive și nu pot fi atacate.

O problemă majoră persistă în acest sens – *lipsa unor mecanisme eficiente de a asigura executarea adreselor Curții Constituționale.*

Răspundere (practică)

În ce măsură raportează cu privire la acțiunile lor și răspund pentru acestea în practică Parlamentul și membrii săi?

Scor: 25

Deși Parlamentul, într-un anumit mod, raportează asupra activității sale, informațiile furnizate publicului sunt insuficiente. În ce privește deputații, chiar dacă există prevederi privind ridicarea imunității deputaților, acestea se aplică rar și doar într-un context care creează percepția că acest instrument se utilizează pentru a intimida deputații din opoziție.

Parlamentul furnizează informații statistice, raportate la anumite perioade de timp, privind prezența deputaților în ședințe, proiectele de acte legislative și inițiative înaintate și examinate. Secretariatul Parlamentului oferă atât rapoarte privind activitatea sa, cât și rapoarte privind implementarea unor documente de politici, cum ar fi Planul de dezvoltare strategică a Secretariatului Parlamentului pentru anii 2012-2014. Sunt practicate rapoartele întocmite de către unele subdiviziuni ale Secretariatului, cum ar fi rapoarte ce țin de examinarea petițiilor. Totuși informațiile oferite publicului de către Parlament sunt insuficiente pentru a încuraja participarea publicului la procesul decizional parlamentar.

Dacă ne referim la răspunderea individuală a deputaților, Parlamentul a examinat probleme ce țin de ridicarea imunității deputaților: în anul 2006 – în privința unui deputat; în anul 2005 – în privința a 4 deputați; în anul 2004 – în privința a 4 deputați. Actuala legislatură a Parlamentului nu a examinat astfel de probleme.

Integritate (lege)

În ce măsură există mecanisme care să asigure integritatea membrilor Parlamentului?

Scor: 75

Deși există anumite prevederi care ar asigura integritatea membrilor Parlamentului, acestea necesită a fi mai cuprinzătoare și mai eficiente. Membrii Parlamentului nu dispun de un Cod de etică. Un proiect în acest sens este în procedură legislativă¹³⁰, fiind înaintat de către un grup de deputați. Referitor la acesta, însă, pot fi reținute mai multe obiecții¹³¹. Proiectul nu asigură, în măsură suficientă, respectarea principiului

¹³⁰ [http://capc.md/gender/uploaded/projects/233.2013.ro\(1\).pdf](http://capc.md/gender/uploaded/projects/233.2013.ro(1).pdf)

¹³¹ <http://capc.md/ro/expertise/legislatie/>

transparenței, participării și responsabilizării. Mai mult, prin anumite norme ale proiectului poate să se aducă atingere dreptului la informație și dreptului la administrare, drepturi esențiale în asigurarea participării publicului într-un proces decizional. Proiectul îngreudește accesul liber la justiție, drept garantat prin art. 20 din Constituția Republicii Moldova, precum și limitează dreptul de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle, garantat prin art. 23 din Constituția Republicii Moldova, aplicabil deputatului. Proiectul nu conține prevederi, care ar permite monitorizarea procesului de implementare a normelor. Astfel, proiectul nu conține prevederi care ar obliga actorii-cheie să facă publice, fără a aduce atingere principiilor confidențialității și operativității procesului de investigare a cazurilor de încălcare de către deputat a normelor de etică și conduită, rezultatele punerii în aplicare a legii. Mai multe prevederi ale proiectului contravin unor norme din legislația corelativă, și anume: Regulamentul Parlamentului; Legea cu privire la conflictul de interese; Legea privind declararea și controlul veniturilor și proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere. Proiectul Codului urmează a fi revăzut și prin prisma legii penale și procesual-penale.

În prezent, anumite interdicții în comportament și, respectiv, sancțiuni sunt prevăzute de capitolul 11 din Regulamentul Parlamentului. Astfel, sunt interzise: proferarea de insulte, amenințări sau calomnii atât de la tribuna Parlamentului, cât și din sala de ședințe; dialogul între vorbitorul aflat la tribună și persoanele aflate în sală; convorbiri la telefoane mobile în sala de ședințe a Parlamentului în timpul ședințelor în plen; tulburarea dezbaterilor sau crearea agitației în sala de ședințe; orice acțiuni ce pot împiedica desfășurarea normală a lucrărilor Parlamentului. Încălcarea de către deputați a prevederilor Regulamentului în cadrul ședințelor Parlamentului ar trebui să atragă următoarele sancțiuni: avertismentul; chemarea la ordine; retragerea cuvântului; lipsirea de cuvânt pe o durată de până la 5 ședințe; eliminarea din sala de ședințe; interzicerea participării la ședințele plene pe o durată de până la 10 ședințe. Unele sancțiuni (avertismentul, chemarea la ordine, retragerea cuvântului) se aplică de către președintele ședinței, celelalte fiind aplicate de Parlament, cu votul majorității deputaților prezenți, la propunerea președintelui ședinței sau a unei fracțiuni parlamentare. Sancțiunile aplicate deputaților în cadrul ședințelor Parlamentului se înscriu în stenograma ședinței. Executarea sancțiunilor aplicate de Parlament ar trebui să se asigure de colaboratorii serviciului special al Parlamentului în baza unui regulament care urma să fie aprobat prin lege¹³².

Deputații sunt subiecți ai declarării veniturilor și proprietății în condițiile Legii 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. Declarațiile cu privire la venituri și proprietate ale deputaților se publică de Comisia Națională de Integritate pe pagina sa web.

Deputații sunt subiecți ai declarării intereselor personale în condițiile Legii cu privire la conflictul de interese. Informațiile cuprinse în declarațiile de interese personale au caracter public și se publică pe pagina web a Comisiei Naționale de Integritate.

În ce privește cadourile și ospitalitatea, anumite prevederi se conțin în art. 23 din Legea cu privire la conflictul de interese. Este interzis să se solicite sau să se accepte cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj, destinate personal acestora sau familiei lor. Această interdicție nu se aplică în privința cadourilor simbolice, celor oferite din politețe sau primite cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și a căror valoare nu depășește limitele stabilite de Guvern. Cadourile a căror valoare depășește limitele stabilite se transmit în gestiunea organizației publice respective și se înscriu într-un registru special, ținut de fiecare organizație publică, informația din acesta fiind publică. În cazul în care se achită contravaloarea bunului primit în calitate de cadou, aceasta îl poate păstra, cu mențiunea despre acest fapt în registru contra semnătură. Modul de evaluare, evidență, păstrare, utilizare și răscumpărare a cadourilor este reglementat de Guvern. Dacă persoanei i se propune un cadou,

¹³² Regulamentul Parlamentului, în art. 140, de asemenea, prevede aplicarea sancțiunilor la ședințele comisiilor de către președinții acestora.

serviciu, favor, invitație sau orice alt avantaj necuvenit, ea trebuie să ia măsurile necesare pentru a-și asigura protecția: să refuze avantajul necuvenit; acesta nu trebuie acceptat pentru a fi folosit ca probă; să se asigure cu martori, inclusiv dintre colegii de serviciu; să înscrie detaliat aceste acțiuni într-un registru special; să raporteze imediat această tentativă autorităților competente; să-și desfășoare activitatea corespunzător, în special cea pentru care i s-a oferit avantajul necuvenit. Legea cu privire la conflictul de interese, în articolele 20-22, prevede și anumite restricții de postangajare.

Mandatul de deputat este incompatibil cu funcția de Președinte RM; funcția de membru al Guvernului; funcția de avocat parlamentar; funcția de ales local; exercitarea oricărei alte funcții remunerate, inclusiv a funcției acordate de un stat străin sau o organizație internațională, cu excepția activității didactice și științifice desfășurate în afara programului stabilit de Regulamentul Parlamentului¹³³.

La acest compartiment, reținem - prevederile existente sunt insuficiente și necesită dezvoltare. *Normele mai multor legi la care s-au făcut referiri nu sunt aplicabile deputaților, în virtutea mandatului electiv al acestora.* Mai mult, aplicabilitatea normelor trebuie să fie asigurată prin instituirea unui mecanism de sancționare a încălcărilor.

Integritate (practică)

În ce măsură este asigurată în practică integritatea legislatorilor?

Scor: 25

În practică, *sanctiunile prevăzute de Regulamentul Parlamentului se aplică rar*, conștientizându-se că aceste prevederi nu pot fi puse efectiv în executare. Nici *reglementările privind cadourile și ospitalitatea nu par a fi puse plenar în aplicare*. Cel puțin site-ul Parlamentului nu oferă informații în acest sens.

Declarațiile deputaților cu privire la venituri și proprietate, precum și declarațiile intereselor personale sunt verificate de Comisia Națională de Integritate. Când privește controlul veniturilor și proprietăților, pe moment, Comisia Națională de Integritate, potrivit informațiilor plasate pe pagina sa web¹³⁴, a emis decizii cu privire la aprobarea procesului-verbal de inițiere a procesului de control – în privința a 9 deputați. În toate cazurile controlul este în desfășurare. Referitor la controlul respectării regimului restricțiilor și incompatibilităților, actualmente, Comisia Națională de Integritate, potrivit informațiilor plasate pe pagina sa oficială web¹³⁵, a emis o decizie în privința unui deputat, urmare a controlului efectuat, prin care a constatat lipsa situației de incompatibilitate.

În general, Parlamentul nu pare să vegheze asupra integrității deputaților. Astfel, chiar dacă un deputat al Parlamentului este condamnat în România pentru infracțiune de corupție, Parlamentul în nici un fel nu a reacționat asupra acestui caz¹³⁶.

¹³³ Dispoziții ale art. 3 din Legea despre statutul deputatului în Parlament.

¹³⁴ http://cni.md/Control_income_property.aspx

¹³⁵ http://cni.md/Control_compatibility_restrictions.aspx

¹³⁶ <http://www.zdg.md/politic/solicitare-mandat-european-de-arest-pentru-deputatul-valeriu-guma>, <http://jurnal.md/ro/news/2014/2/27/cazul-guma-pe-masa-cc-8026219/>, <http://unimedia.info/stiri/video-cristina-Tama-despre-cazul-guma-67902.html>

Supravegherea Guvernului

În ce măsură asigură Parlamentul supravegherea eficientă a Guvernului?

Scor: 25

Parlamentul, pornind de la prevederile legale, are instrumente de a asigura o supraveghere eficientă a Guvernului. *Totuși aceste instrumente se utilizează ineficient și selectiv.* Acest exercițiu al parlamentarilor pare a fi unul sporadic, axat mai mult pe sporirea imaginii de partid, focusat mai puțin pe examinarea fundamentală a problemelor și soluționarea efectivă a acestora.

Parlamentul poate influența calitatea Guvernului prin rolul pe care-l are în formarea Guvernului, precum și prin modul în care sunt reglementate raporturile cu Guvernul¹³⁷. Președintele RM, după consultarea fracțiunilor parlamentare, desemnează candidatul pentru funcția de Prim-ministru. Candidatul pentru funcția de Prim-ministru, în termen de 15 zile de la desemnare, cere votul de încredere al Parlamentului asupra programului de activitate și a întregii liste a Guvernului. În baza votului de încredere acordat de Parlament, Președintele RM numește Guvernul. Guvernul răspunde în fața Parlamentului pentru activitatea sa. Guvernul cel puțin o dată pe an, ține în fața Parlamentului o dare de seamă despre activitatea sa¹³⁸. Miniștrii și conducătorii altor autorități administrative centrale, în baza unei hotărâri a Parlamentului, țin în fața lui dări de seamă asupra activității lor. Membrii Guvernului sunt obligați să răspundă în modul stabilit la întrebările formulate de deputați referitor la activitatea Guvernului și a organelor din subordinea lui. Guvernul examinează deciziile comisiilor Parlamentului vizând activitatea Guvernului și a organelor din subordinea lui, comunică comisiilor rezultatele examinării deciziilor sau măsurile luate pe marginea lor. În caz de necesitate, membrii Guvernului sunt obligați să participe la lucrările Parlamentului. Membrii Guvernului sunt obligați să răspundă la interpelările deputaților în modul stabilit de Regulamentul Parlamentului. Prim-ministrul, viceprim-miniștrii, miniștrii și conducătorii organelor din subordinea Guvernului, în timpul ședințelor Parlamentului, răspund la întrebările deputaților. La invitația comisiilor Parlamentului ori a fracțiunilor parlamentare, miniștrii sau persoanele cu funcții de răspundere împuternicite de miniștri participă la ședințele comisiilor sau fracțiunilor și răspund la întrebările deputaților.

În ce privește interpelările deputaților¹³⁹, acestea constau dintr-o cerere adresată Guvernului, prin care se solicită explicații asupra unor aspecte ale politicii Guvernului ce vizează activitatea sa internă sau externă. Interpelările se dau citirii și se depun la președintele ședinței în plen, care dispune remiterea lor Primului-ministru. Autorii interpelării pot cere Parlamentului dezbateră în ședință plenară a răspunsului la interpelare, înaintând în acest sens o moțiune simplă¹⁴⁰.

Legislativul poate supraveghea Guvernul, inclusiv prin efectuarea anchetelor de către comisiile permanente¹⁴¹. De asemenea, Parlamentul poate crea comisii de anchetă, cu votul majorității deputaților prezenți, la cererea unei fracțiuni parlamentare sau a unui grup de deputați, ce constituie cel puțin 5% din numărul deputaților aleși¹⁴².

Influența Parlamentului asupra Guvernului se exprimă și prin rolul pe care îl are în demisia acestuia. Astfel, în virtutea art. 6 din Legea cu privire la Guvern, în cazul în care Parlamentul și-a exprimat neîncrederea în Guvern conform articolelor 106 și 106¹ din Constituția RM, Guvernul își dă demisia. Retragerea încrederii acordate Guvernului la învestitură se exprimă printr-o moțiune de cenzură¹⁴³.

¹³⁷ Dispoziții ale articolelor 4-7 din Legea nr. 64 din 31.05.1990 cu privire la Guvern.

¹³⁸ Alte autorități obligate să prezinte rapoarte anuale în plenul Parlamentului le prezintă în termenele prevăzute de legislația specială.

¹³⁹ Procedurile de întrebări, interpelări, audieri și rapoarte, prin care Parlamentul supraveghează Guvernul, sunt reglementate de capitolul 9 din Regulamentul Parlamentului.

¹⁴⁰ Modul de inițiere, avizare și dezbateră a moțiunii simple este reglementat de articolele 112-115 din Regulamentul Parlamentului.

¹⁴¹ Anchete care trebuie efectuate în condițiile art. 31 din Regulamentul Parlamentului.

¹⁴² Anchete care trebuie efectuate în condițiile articolelor 34-36 din Regulamentul Parlamentului

¹⁴³ Modul de depunere și dezbateră a moțiunii de cenzură, precum și efectele deciziei asupra moțiunii de cenzură sunt reglementate de articolele 116-118 din Regulamentul Parlamentului.

Parlamentul, prin procedurile de elaborare, adoptare, blocare a cheltuielilor, rectificare, executare și raportare asupra executării, prevăzute de Legea nr. 847 din 24.05.1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar, are capacitatea de a și influența procesul bugetar.

Parlamentului îi revin și competențe în ce privește numirea și destituirea anumitor persoane de demnitate publică, cum ar fi: avocații parlamentari; membrii Curții de Conturi; membrii Comisiei Electorale Centrale.

În practică, Parlamentul face uz de instrumentele de care dispune în scopul de a supraveghea Guvernul. Totuși, unele din acestea se aplică ineficient și selectiv. Chiar dacă comisiile de anchetă vin cu rapoarte drept urmare a activității lor și a analizei efectuate, acestea fiind prezentate în Plenul Parlamentului, chiar dacă Parlamentul adoptă anumite decizii în acest sens, *finalitatea acestui exercițiu nu este urmărită de Parlament*. De exemplu, cu referire la Raportul Comisiei de anchetă a Parlamentului privind elucidarea circumstanțelor votării și semnării Legii nr. 176 din 15 iulie 2010 pentru modificarea și completarea legii Nr. 451 din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător, Parlamentul adoptă la 13.10.2011 Hotărârea nr. 198¹⁴⁴. Conform hotărârii, raportul și materialele respective ale Comisiei de anchetă a Parlamentului au fost remise Procuraturii Generale în vederea stabilirii componentei de infracțiune în acest caz, cu informarea ulterioară a Parlamentului, în termen de 3 luni. Pare că Parlamentul a uitat de acest caz. Cel puțin publicul nu a fost informat în acest sens.

În practică, se pun în uz și prevederile privind moțiunile de cenzură. De exemplu, la 5 martie 2013, prin Hotărârea Parlamentului nr. 28¹⁴⁵, a fost adoptată moțiunea de cenzură, exprimându-se votul de neîncredere Guvernului, fapt ce a constituit temei pentru demiterea Guvernului. Drept motiv de bază au servit învinuirile de corupție aduse Guvernului. Totuși mai multe probleme apar în legătură cu această moțiune. În primul rând, această reacție este disproporționată, dacă luăm în calcul că parlamentarii nu au reacționat la condamnarea de corupție a unui coleg de-al lor (a se vedea compartimentul Integritate). În al doilea rând, mulți miniștri din Guvernul demis pe motiv de corupție, s-au regăsit în Guvernul ulterior.

O problemă separată, care trebuie depășită, rămân *practicile netransparente de numire și eliberare din funcție*. Pe lângă faptul că proiectele nu conțin toate documentele obligatorii de însoțire, cum ar fi CV-ul persoanei, nu este clar dacă persoanele vizate au fost sau nu supuse verificării în baza Legii privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice¹⁴⁶. Mai mult, tot atât de imprevizibile pentru public sunt și demiterile din funcție, care se fac fără justificări, cu eludarea procedurilor și normelor de drept, persoanele fiind ulterior repuse în funcții prin deciziile Curții Constituționale.

Reforme Legale

În ce măsură Parlamentul acordă prioritate anti-corupției?

Scor: 25

În general, Parlamentul declară prevenirea și combaterea corupției ca prioritate de bază. Totuși, pornind de la modul de implementare a strategiilor și legilor anti-corupție, această prioritate, în realitate, nu pare a fi susținută corespunzător de Parlament. Ca exemplu ar putea servi implementarea celor mai importante instrumente de prevenire a corupției în serviciul public: declararea și controlul veniturilor și proprietăților; declararea și controlul intereselor personale ale agenților publici. Parlamentul RM, în mod tradițional, nu a ezitat să-și declare voința de a pune în aplicare anumite mecanisme în acest sens. Astfel, la 19 iulie 2002, este adoptată Legea privind declararea veniturilor și a proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcții de conducere, iar la 15 februarie 2008 este adoptată Legea cu privire la conflictul de interese.

¹⁴⁴ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=340725>

¹⁴⁵ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=346975>

¹⁴⁶ Legea nr. 271 din 18.12.2008.

În privința primei legi, după mai mult de 10 ani de aplicare, nu ne rămâne decât să constatăm că potențialul mecanismului de declarare și control al veniturilor și proprietății este limitat atâta timp, cât se va ignora scopul legii – prevenirea și combaterea îmbogățirii fără justă cauză. Oricât de perfectă ar fi legea, aceasta rămâne sterilă dacă nu responsabilizează subiecții vizați. Trebuie urmărită nu atât încălcarea termenelor și procedurilor de declarare, nu atât falsul în declarațiile depuse, *cât fapta de îmbogățire ilicită*. În acest sens, Parlamentul ar putea convinge societatea de voința sa de a asigura integritatea serviciului public prin revizuirea mai multor concepte: prezumția constituțională a legalității bunurilor, inversarea parțială a sarcinii probațiunii, conceptul confiscării bunurilor.

RECOMANDĂRI PENTRU PARLAMENT:

- Elaborarea și aprobarea unui Regulament al Biroului permanent al Parlamentului, care să cuprindă norme, inclusiv privind modul de funcționare a acestui organ; modul de organizare și desfășurare a ședințelor Biroului permanent; obligativitatea publicării agendei ședințelor și hotărârilor Biroului permanent;
- Elaborarea și aprobarea unui Regulament al numirilor în funcție publică și desfășurării concursurilor publice;
- Îmbunătățirea Legii privind transparența în procesul decizional, referitor la încălcări și sancțiuni;
- Completarea Regulamentului Parlamentului cu norme care ar viza: procedurile aplicabile consultării publice; formele și procedurile consultărilor publice; recepționarea (analiza și sinteza) recomandărilor; întocmirea și publicarea Raportului cu privire la transparența în procesul decizional; responsabilitățile actorilor-cheie; lista exhaustivă a documentelor obligatorii pentru plasare web (inclusiv – ce vizează activitatea fracțiunilor parlamentare, Biroului permanent și comisiilor permanente); termene și mecanisme de control;
- Sporirea transparenței procesului decizional parlamentar prin: informarea publicului asupra agendei Biroului permanent; plasarea pe site-ul Parlamentului a hotărârilor Biroului permanent, precum și a proceselor-verbale ale ședințelor publice ale comisiilor, a proceselor-verbale privind contribuția părților interesate, a înregistrării video/audio a ședințelor în plen (site-ul Parlamentului ar trebui să permită vizualizarea și audierea, online, a ședințelor plene);
- Întocmirea și publicarea Rapoartelor anuale ale Parlamentului privind transparența decizională, precum și a unor rapoarte mai cuprinzătoare ale Parlamentului privind activitatea sa;
- Îmbunătățirea proiectului Codului de etică și conduită a deputatului în Parlament prin concretizarea mai multor aspecte ce vizează conflictele de interese, restricțiile de postangajare, abaterile și sancțiunile, mecanismele de punere în executare a sancțiunilor aplicate;
- Aplicarea efectivă a normelor ce țin de numiri în funcții, etică, incompatibilități, cadouri și ospitalitate, cu sancționarea pentru comportament necorespunzător.

RECOMANDĂRI PENTRU COMISIILE PARLAMENTARE:

- Valorificarea plenară a tuturor mecanismelor de cooperare cu societatea civilă, inclusiv a consiliilor de experți și audierilor publice;
- Menționarea, în rapoarte și sinteze, a contribuțiilor la proiectele de acte legislative din partea societății civile;
- Anunțarea consultărilor publice în timp util, oferind efectiv posibilitate publicului de a participa la procesul decizional.

GUVERNUL

REZUMAT

Republica Moldova, ratificând cele mai importante documente internaționale anticorupție¹⁴⁷, a adoptat un cadru legal național în domeniu¹⁴⁸. Evident, Guvernul a avut un rol esențial în acest exercițiu. Mai mult, declarând prevenirea și combaterea corupției ca prioritate în guvernare, Executivul a dezvoltat și un cadru normativ subordonat legilor¹⁴⁹. În pofida acestor eforturi, doar 11,6 % din respondenți, potrivit Barometrului de Opinie Publică, noiembrie 2013, consideră că fenomenul corupției a scăzut în perioada aflării la putere a actualului Guvern; 88,1% din respondenți nu sunt mulțumiți de realizările țării în combaterea corupției¹⁵⁰. Această percepție este determinată de calitatea nesatisfăcătoare a cadrului legal și de problemele privind Capacitatea Executivului (Resurse și Independență), Guvernare (Transparență, Responsabilitate, Integritate), Rol (Managementul sectorului public și Sistemul legal), și anume:

- influența abuzivă, în practică, a partidelor politice asupra Executivului, inclusiv în numirile/remanierile guvernamentale;
- ignorarea de către Parlament a exigențelor procedurii legislative (înaintarea de către deputați, examinarea și adoptarea, în lipsa avizului Guvernului, a proiectelor de modificare și completare a Legii cu privire la bugetul de stat);
- atribuirea, prin lege, Prim-ministrului a discreției de a decide asupra ședințelor închise ale Guvernului, fără ca legea să stabilească condițiile care ar justifica o astfel de decizie;
- lipsa unor pedepse adecvate pentru nerespectarea Legii privind transparența decizională;
- neglijarea prevederilor legate de expertiza juridică, înregistrarea și publicarea în Monitorul Oficial al RM a actelor normative departamentale;
- precum și statutul superior, în comparație cu omologii din alte autorități, oferit conducătorilor Cancelariei de Stat;
- deficiențe în gestionarea resurselor alocate Cancelariei de Stat;
- transparența insuficientă a procesului de administrare a întreprinderilor de stat, precum și a activității de reprezentare a statului în societăți comerciale;
- lipsa responsabilității ministeriale care ar face miniștrii responsabili pentru acțiunile lor;
- aplicarea selectivă și sporadică de către Parlament a instrumentelor de responsabilizare a Guvernului;

¹⁴⁷ Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției; Convenția penală cu privire la corupție; Convenția civilă împotriva corupției.

¹⁴⁸ Legea nr. 90 din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției; Legea nr. 1264 din 19.07.2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și al unor persoane cu funcție de conducere; Legea nr. 16 din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese; Legea nr. 25 din 22.02.2008 privind Codul de conduită a funcționarului public; Legea nr. 271 din 18.12.2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice; Legea nr. 252 din 25.10.2013 pentru aprobarea Regulamentului de funcționare a sistemului liniilor telefonice anticorupție.

¹⁴⁹ Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006 privind expertiza anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative; Hotărârea Guvernului nr. 906 din 28.07.2008 cu privire la aprobarea Metodologiei de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice; Hotărârea Guvernului nr. 134 din 22.02.2013 „Privind stabilirea valorii admise a cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și aprobarea Regulamentului cu privire la evidența, evaluarea, păstrarea, utilizarea și răscumpărarea cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol”; Hotărârea Guvernului nr. 707 din 09.09.2013 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind avertizorii de integritate.

¹⁵⁰ IPP, *Barometrul de Opinie Publică*, noiembrie 2013, www.ipp.md

- lipsa unui cod de etică pentru membrii Guvernului;
- neaplicarea procedurilor de verificare a candidaților la funcțiile de miniștri;
- neglijarea procedurilor de ocupare prin concurs a funcțiilor de adjuncți ai conducătorilor autorităților administrative;
- lipsa unor standarde instituționale de integritate (în contextul evaluării riscurilor de corupție).

Tabelul de mai jos reprezintă rezultatele evaluării Guvernului:

Guvern, Scor general: 60/100			
	Indicator	Lege	Practică
Capacitate 67/100	Resurse	-	75
	Independență	75	50
Guvernare 63/100	Transparență	75	50
	Responsabilitate	75	50
	Integritate	75	50
Rol 50/100	Managementul sectorului public		50
	Sistemul legal		50

STRUCTURĂ ȘI ORGANIZARE

Potrivit Constituției RM¹⁵¹ și unor legi organice¹⁵², Guvernul RM este alcătuit din Prim-ministru, prim-viceprim-ministru, viceprim-miniștri, miniștri¹⁵³ și alți membri¹⁵⁴. Misiunea Guvernului constă în asigurarea realizării politicii interne și externe a statului, precum și în exercitarea conducerii generale a administrației publice¹⁵⁵. Guvernul este condus de Prim-ministru, care coordonează activitatea membrilor acestuia¹⁵⁶. Prim-viceprim-ministrul și viceprim-miniștrii RM coordonează activitatea

¹⁵¹ Dispoziții ale art. 97 din Constituția RM.

¹⁵² Legea nr. 64 din 31.05.1990 cu privire la Guvern, Legea nr. 98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate, Legea nr. 80 din 07.05.2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

¹⁵³ În virtutea art. 24 pct. 1) din Legea cu privire la Guvern, membri ai Guvernului sunt: ministrul economiei; ministrul finanțelor; ministrul justiției; ministrul afacerilor interne; ministrul afacerilor externe și integrării europene; ministrul apărării; ministrul dezvoltării regionale și construcțiilor; ministrul agriculturii și industriei alimentare; ministrul transporturilor și infrastructurii drumurilor; ministrul mediului; ministrul educației; ministrul culturii; ministrul muncii, protecției sociale și familiei; ministrul sănătății; ministrul tineretului și sportului; ministrul tehnologiei informației și comunicațiilor.

¹⁵⁴ Membri ai Guvernului sunt și: guvernatorul Găgăuziei (art. 14 alin. (4) din Legea nr. 344 din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), precum și președintele Academiei de Științe a Moldovei (art. 82 alin. (2) lit. a) din Codul nr. 259 din 15.07.2004 cu privire la știință și inovare al Republicii Moldova).

¹⁵⁵ Dispoziții ale art. 96 din Constituția RM.

¹⁵⁶ Dispoziții ale art. 101 alin. (1) din Constituția RM. Împuternicirile Prim-ministrului sunt dezvoltate în art. 27 din Legea cu privire la Guvern.

ministerelor și a altor autorități din subordine, precum și exercită controlul asupra activității lor¹⁵⁷. Membrii Guvernului poartă răspundere pentru sferile de activitate ce le-au fost încredințate și pentru activitatea Executivului în ansamblu¹⁵⁸. Pentru coordonarea activității interne a Guvernului și în scopul aprobării proiectului ordinii de zi a ședințelor Guvernului, se formează Prezidiul Guvernului din care fac parte Prim-ministrul și viceprim-miniștrii¹⁵⁹.

EVALUARE

Resurse (practică)

În ce măsură dispune Executivul de resurse adecvate pentru a-și îndeplini eficient sarcinile?

Scor: 75

Guvernul dispune de resurse adecvate pentru a-și îndeplini eficient sarcinile, fiind asistat de Cancelaria de Stat care asigură: organizarea activității Guvernului; suportul metodologic și organizatoric în planificarea, elaborarea și implementarea politicilor publice de către autoritățile guvernamentale; monitorizarea implementării programului de guvernare; prezentarea materialelor analitice și informaționale; pregătirea proiectelor de acte ale Guvernului, verificarea executării acestora; exercitarea relațiilor cu autoritățile administrației publice locale. Cancelaria de Stat își desfășoară activitatea în baza regulamentului aprobat de Guvern¹⁶⁰, dispunând de un efectiv-limită de 239 de persoane¹⁶¹. Cancelaria de Stat este constituită din conducere, cabinetele persoanelor care exercită funcții de demnitate publică¹⁶², direcții, secții, servicii, birouri. Totodată, Cancelaria de Stat monitorizează anumite organizații și întreprinderi¹⁶³. Conducerea este asigurată de secretarul general al Guvernului, asistat de secretari generali adjuncți care sunt numiți în/eliberați din funcție de Guvern, la propunerea Prim-ministrului¹⁶⁴.

În pofida deficiențelor economice, resursele financiare alocate Cancelariei de Stat sunt în creștere, limitele de cheltuieli constituind pentru anul 2011 197856,5 MDL¹⁶⁵, 2012 – 225251,7 MDL¹⁶⁶, 2013 – 259042,8 MDL¹⁶⁷, 2014 – 261888,5 MDL¹⁶⁸. Deși limitate de posibilitățile economice ale țării, o parte din cheltuieli fiind acoperită din asistența externă, resursele alocate Guvernului par a fi suficiente.

¹⁵⁷ Dispoziții ale art. 28 din Legea cu privire la Guvern.

¹⁵⁸ Dispoziții ale art. 29 din Legea cu privire la Guvern.

¹⁵⁹ Dispoziții ale art. 26 din Legea cu privire la Guvern.

¹⁶⁰ Hotărârea Guvernului nr. 657 din 06.11.2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structura și efectivul-limită ale Cancelariei de Stat.

¹⁶¹ Dispoziții ale pct. 2 din Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structura și efectivul-limită ale Cancelariei de Stat.

¹⁶² Prim-ministrul, viceprim-miniștrii, miniștrii și secretarul general al Guvernului sunt asistați de personal încadrat în cabinetele proprii ale acestora în baza încrederii personale, statutul căruia este stabilit de Legea nr. 80 din 07.05.2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

¹⁶³ Direcția generală pentru administrarea clădirilor Guvernului Republicii Moldova; Baza Auto; Întreprinderea de Stat „Palatul Republicii”; Întreprinderea de Stat „Cantina Cancelariei de Stat”; Întreprinderea de Stat „Pensiunea din Holercani”; Întreprinderea de Stat Editura „Universul”; Întreprinderea de Stat Hotelul „Dacia”; Întreprinderea de Stat „Agenția Informațională de Stat „Moldpres”; Întreprinderea de Stat Complexul „Casa Presei”; Asociația Curativ-sanatorială și de Recuperare.

¹⁶⁴ Dispoziții ale art. 16 alin. (2) din Legea privind administrația publică centrală de specialitate.

¹⁶⁵ Legea bugetului de stat pe anul 2011, nr. 52 din 31.03.2011.

¹⁶⁶ Legea bugetului de stat pe anul 2012, nr. 282 din 27.12.2011.

¹⁶⁷ Legea bugetului de stat pe anul 2013, nr. 249 din 02.11.2012.

¹⁶⁸ Legea bugetului de stat pe anul 2014, nr. 339 din 23.12.2013.

Rămâne confuz motivul pentru care secretarului general al Guvernului și secretarilor generali adjuncți li s-a oferit un statut superior (persoane cu funcții de demnitate publică¹⁶⁹) statutului oferit omologilor lor din alte autorități (funcționari publici de conducere de nivel superior¹⁷⁰), inclusiv conducătorilor și adjuncților conducătorilor secretariatelor (aparaturilor) Parlamentului, Președintelui RM, Consiliului Superior al Magistraturii, Curții Constituționale, Curții Supreme de Justiție, Procuraturii Generale, Curții de Conturi. În general, cât privește resursele, Guvernul se confruntă nu atât cu problema insuficienței resurselor, cât cu problema gestionării acestora. Acest fapt este confirmat de către Curtea de Conturi în Hotărârea nr. 24 din 18.05.2013 „Privind auditul regularității exercițiului bugetar pe anul 2012 și gestionării patrimoniului public la Cancelaria de Stat, unele instituții publice din subordine și întreprinderi de stat monitorizate”. Deși în perioada supusă auditării Cancelaria de Stat, în calitate de executor primar de buget, a asigurat executarea de ansamblu a alocațiilor, încadrându-se în limitele preconizate, și a întreprins măsuri de monitorizare a activității instituțiilor din subordine, auditul a identificat mai multe probleme privind managementul și sistemul controlului intern. Mai multe deficiențe au fost constatate în activitatea Direcției generale pentru administrarea clădirilor Guvernului, Bazei auto a Cancelariei de Stat, Asociației Curativ-Sanatoriale și de Recuperare, Aparatului central al Cancelariei de Stat; întreprinderilor de stat monitorizate.

Independență (lege)

În ce măsură este independent Executivul din punct de vedere juridic?

Scor: 75

Din punct de vedere juridic, independența Guvernului este limitată, în mod acceptabil, prin instrumentele puse la dispoziția Parlamentului pentru supravegherea Executivului. Aceste instrumente au fost analizate la pilonul Parlament, compartimentul Supravegherea Guvernului.

În exercitarea atribuțiilor, Executivul se conduce de programul său de activitate, care trebuie să fie acceptat de Parlament¹⁷¹. În anumite situații, conform art. 106¹ din Constituția RM, Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege. Totodată, în condițiile art. 106² din Constituția RM, în vederea realizării programului de activitate al Guvernului, Parlamentul poate adopta o lege specială prin care abilitează Guvernul de a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice.

Cât privește procesul decizional, pentru exercitarea atribuțiilor guvernamentale, precum și pentru organizarea executării legilor, Guvernul adoptă hotărâri, inclusiv cu caracter normativ, fiind constrâns doar de exigențele Legii nr. 317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale¹⁷². Totodată, în condițiile legii citate, în scop de realizare a misiunii lor, ministerele pot emite acte administrative cu caracter normativ (acte normative departamentale).

¹⁶⁹ Anexă la Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

¹⁷⁰ Dispoziții ale art. 8 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

¹⁷¹ Dispoziții ale art. 96 alin. (2) din Constituția RM.

¹⁷² Legea prenotată stabilește regulile de inițiere, elaborare, avizare, expertiză, redactare și emitere a actelor normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale.

Independență (practică)

În ce măsură este independent Executivul în practică?

Scor: 50

În general, în practică, Executivul nu este suficient de independent. Inițial, la trecerea de la guvernarea monopartinică comunistă la guvernarea pluripartinică/în alianță, lipsa experienței de guvernare în coaliție a împiedicat funcționarea Guvernului ca entitate unită, capabilă să realizeze o cauză comună, promovând politici compatibile, necontradictorii, cu acoperire financiară. Adesea oportunitatea participării unor membri ai Guvernului la ședințele acestuia era convenită în prealabil și discutată cu liderii săi politici. Chiar și unele succese ale noului Guvern erau trecute prin prisma „geloziei” politice, membrii acestuia nefiind capabili să conștientizeze realizările ca un merit comun. Odată cu acumularea experienței de lucru în comun, coeziunea membrilor Guvernului pare să crească.

De regulă, nu se recurge la instrumentele prevăzute de art. 106¹ și art. 106² din Constituția RM – de angajare a răspunderii Guvernului și de delegare legislativă.

Modul în care Parlamentul supraveghează Guvernul a fost expus la pilonul Parlament, compartimentul Supravegherea Guvernului. Reiterăm că *exercițiul parlamentarilor este unul mai degrabă sporadic, fiind adesea ghidat de interesele partidelor politice.* Aceste interese vin uneori în contradicție cu interesul public general – asigurarea unei guvernări de calitate. În practică, Executivul este influențat nu atât de Parlament, ca for suprem legislativ, cât de partidele politice din majoritatea parlamentară. Interesele acestor partide ghidează politicile guvernamentale, inclusiv numirile guvernamentale. Remanierele guvernamentale sunt determinate de apartenența (afilierea) politică a persoanelor, fiind adesea neglijate astfel de criterii ca profesionalismul și integritatea.

În practică, independența și eficiența Executivului este compromisă și prin cazuri de ignorare de către Parlament a procedurii legislative. Astfel, Legislativul obișnuiește să adopte proiecte de acte fără avizul Guvernului. Aceasta se întâmplă și în cazul proiectelor de modificare și completare a legii bugetare anuale, lipsa avizului Guvernului atrăgând eventuale probleme de neconstituționalitate prin prisma hotărârilor Curții Constituționale¹⁷³. Astfel, în sesiunea parlamentară de toamnă 2013, au fost adoptate 4 proiecte de acte legislative înaintate de deputați fără avizul Guvernului¹⁷⁴.

Transparență (lege)

În ce măsură există reglementări în vigoare pentru asigurarea transparenței în activitățile relevante ale Executivului?

Scor: 75

Principiul transparenței este unul din principiile de bază ale activității Guvernului¹⁷⁵. În acest sens, Guvernul cade sub incidența Legii nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informații și a Legii nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional¹⁷⁶. Proiectele de acte care pot avea impact economic, de mediu și social (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice) urmează a fi consultate public, procedurile în acest sens fiind detaliate în actele normative citate.

¹⁷³ Hotărârile Curții Constituționale nr. 19 din 29.04.1999 și nr. 29 din 22.05.2001.

¹⁷⁴ ADEPT, *Transparența decizională în activitatea Parlamentului: aplicabilitate și progrese*, 2014, <http://www.e-democracy.md/files/td/transparența-decizionala-parlament-2014.pdf>

¹⁷⁵ Dispoziții ale art. 2 pct. 3¹ din Legea cu privire la Guvern.

¹⁷⁶ Prevederile Legii privind transparența în procesul decizional sunt dezvoltate în Regulamentul cu privire la procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 96 din 16.02.2010.

*Cât privește lucrările Executivului, ședințele Guvernului sunt publice, legea delegând Prim-ministrului discreția de a decide asupra ședințelor închise, fără a stabili condiții în acest sens*¹⁷⁷.

Executivul trebuie să plaseze pe pagina web oficială (www.gov.md) stenogramele ședințelor sale publice și alte acte despre activitatea sa¹⁷⁸. Concepția paginii web oficiale a Guvernului a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1464 din 24.12.2007¹⁷⁹.

Hotărârile Guvernului, cu excepția celor care conțin secret de stat, trebuie să se publice în Monitorul Oficial al RM în termen de 10 zile de la data adoptării sau emiterii. Hotărârile Guvernului intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al RM sau la data indicată în textul acestora, dar care nu poate precede data publicării lor¹⁸⁰. Nepublicarea atrage inexistența actului guvernamental¹⁸¹.

Totodată, ministerele trebuie să asigure publicarea actelor normative departamentale proprii. Mai mult, începând cu 1998, a fost instituită expertiza juridică și înregistrarea de stat a actelor normative departamentale, care vizează drepturile și interesele legitime ale cetățenilor sau care au caracter interdepartamental, cu excepția celor ce conțin date atribuite secretului de stat. Expertiza juridică și înregistrarea de stat a actelor normative departamentale se efectuează de Ministerul Justiției în baza Regulamentului privind expertiza juridică și înregistrarea de stat a actelor normative departamentale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1104 din 28.11.1997. Actele normative departamentale, care au fost supuse expertizei juridice și înregistrării de stat, urmează a fi publicate în Monitorul Oficial al RM. Se interzice autorității emitente publicarea în Monitorul Oficial al RM a actelor normative departamentale care nu au fost supuse expertizei juridice și înregistrării de stat. Actele nesupuse expertizei juridice și înregistrării de stat, precum și cele înregistrate, dar nepublicate în modul stabilit de lege, cu excepția actelor a căror publicare este restricționată, nu au putere juridică și nu pot servi drept temei legitim pentru reglementarea relațiilor de drept respective sau aplicarea de sancțiuni¹⁸².

În general, constatând existența unor reglementări ce ar trebui să asigure transparența decizională, trebuie să remarcăm că acestea nu sunt suficient de cuprinzătoare și explicite cât privește eventualele sancțiuni pentru încălcarea prevederilor legale în domeniu.

Transparență (practică)

În ce măsură există, în practică, transparență în activitățile relevante ale Executivului?

Scor: 50

Aplicarea în practică a Legii privind transparența în procesul decizional a demarat cu întârziere. Deși Guvernul trebuia să elaboreze și să adopte actele normative necesare executării Legii privind transparența în procesul decizional în termen de 3 luni de la data publicării, 05.12.2008, aceste documente au fost aprobate mult mai târziu de noul Guvern – 16.02.2010¹⁸³. Mai mult, prevederile legale nu se pun în

¹⁷⁷ Dispoziții ale art. 25 din Legea cu privire la Guvern.

¹⁷⁸ Dispoziții ale art. 25 din Legea cu privire la Guvern.

¹⁷⁹ Paginile web oficiale ale ministerelor trebuie să corespundă exigențelor Regulamentului cu privire la paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 188 din 03.04.2012.

¹⁸⁰ Dispoziții ale art. 30 din Legea cu privire la Guvern.

¹⁸¹ Dispoziții ale art. 102 alin. (4) din Constituția RM.

¹⁸² Dispoziții ale pct. 6 din Hotărârea Guvernului nr. 1104 din 28.11.1997 cu privire la modul de efectuare a expertizei juridice și înregistrării de stat a actelor normative departamentale.

¹⁸³ Hotărârea Guvernului nr. 96 din 16.02.2010 „Cu privire la acțiunile de implementare a Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional”.

aplicare plenar, fapt remarcat de organizațiile non-guvernamentale în rapoartele de monitorizare¹⁸⁴ și determinat de imperfecțiunile cadrului legal-normativ, inclusiv cât privește sancțiunile¹⁸⁵. Totuși, trebuie să remarcăm progresele înregistrate în ultimul timp de autoritățile subordonate Guvernului, constatate în Raportul final de monitorizare a respectării transparenței decizionale¹⁸⁶. Principalele evoluții în acest sens se referă la plasarea anunțurilor privind inițierea consultărilor publice, asigurarea accesului la proiectele de decizii și alte materiale; respectarea rigorilor față de informațiile ce urmează a fi plasate pe paginile web pentru asigurarea transparenței decizionale.

Cât privește lucrările Executivului, site-ul oficial al Guvernului conține proiectele agendelor, precum și procesele-verbale ale ședințelor Guvernului. Actele guvernamentale sunt publicate în Monitorul Oficial al RM.

În același timp, *unele acte normative departamentale nu au fost înregistrate și publicate*. Spre exemplu, Ministerul Educației nu obișnuiește să publice în Monitorul Oficial actele departamentale ce țin de procedurile de admitere/absolvire a diferitor cicluri de învățământ preuniversitar. Aceste încălcări ale procedurii ar putea genera nu numai eventuale deficiențe de legalitate, dar și alimenta coruptibilitatea sistemului de învățământ. Este necesară facilitarea accesului publicului la informațiile Registrului înregistrării de stat a actelor normative departamentale. Informațiile despre data și numărul înregistrării de stat a actelor normative departamentale ar trebui să fie plasate pe web site-ul Ministerului Justiției, precum și ar trebui să se regăsească în textul actului normativ departamental publicat în Monitorul Oficial al RM.

O altă problemă o constituie *transparența insuficientă a procesului de administrare a întreprinderilor de stat, precum și transparența insuficientă a activității de reprezentare a statului în societățile comerciale*. Drept dovadă – modul netransparent în care au fost concesionate activele Î. S. „Aeroportul Internațional Chișinău”, și a fost administrat pachetul de acțiuni deținut de stat în S.A. „Banca de Economii”¹⁸⁷.

Responsabilitate (lege)

În ce măsură există dispoziții în vigoare pentru a se asigura că membrii Executivului vor raporta și vor răspunde pentru acțiunile lor?

Scor: 75

Principiul asigurării colegialității și răspunderii personale a membrilor Guvernului în procesul elaborării, adoptării și realizării hotărârilor este unul din principiile de bază ale activității Guvernului¹⁸⁸. Parlamentul poate responsabiliza Executivul prin astfel de instrumente ca acordarea votului de neîncredere și demisia Guvernului, acestea fiind analizate la compartimentul Supravegherea Guvernului, pilonul Parlament. Guvernul răspunde în fața Parlamentului pentru activitatea sa. Executivul, cel puțin o dată pe an, prezintă Parlamentului o dare de seamă despre activitatea sa. Miniștrii, în baza unei hotărâri a Parlamentului, prezintă dări de seamă despre activitatea lor. Membrii Guvernului sunt obligați să răspundă la întrebările formulate de deputați referitor la activitatea Executivului și a organelor din subordinea lui. Guvernul

¹⁸⁴ Centrul Acces-Info, *Accesul la informație și transparența în procesul decizional*, 2010, 2011, <http://www.acces-info.org.md/index.php?cid=146&lid=933>, <http://www.acces-info.org.md/index.php?cid=146&lid=1413>

¹⁸⁵ Centrul Acces-Info, *Raportul privind implementarea reformei administrației publice centrale în Republica Moldova în anul 2012*, <http://www.cancelaria.gov.md/public/files/noutati/2013/4aprilie/Raport-succint-RAPC-2012-0904.doc>

¹⁸⁶ ADEPT, *Raportul final de monitorizare a respectării transparenței decizionale*, <http://www.e-democracy.md/files/final-report-transparency-2011.pdf>

¹⁸⁷ <http://www.timpul.md/articol/ambasadorul-germaniei-in-rm-despre-cazul-bem-i-aeroport-la-noi-oamenii-ar-fi-ieit-in-strada-sa-i-manifeste-nemulmirea-48173.html>

¹⁸⁸ Dispoziții ale art. 2 pct. 3) din Legea cu privire la Guvern.

examinează deciziile comisiilor Parlamentului vizând activitatea Executivului și a organelor din subordinea lui, comunicând comisiilor rezultatele examinării deciziilor sau acțiunile întreprinse în acest sens¹⁸⁹.

Membrii Guvernului poartă răspundere pentru sferile de activitate ce le-au fost încredințate și pentru activitatea Guvernului în ansamblu¹⁹⁰. Potrivit art. 23 din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, demnitarii sunt obligați să-și exercite mandatul cu bună-credință. În cazul încălcării acestei prevederi, demnitarul poartă răspundere personală. Încălcările comise în exercițiul mandatului atrag răspundere disciplinară, civilă, contravențională sau penală în condițiile legii. Neexecutarea sau executarea necorespunzătoare de către persoana cu funcție de demnitate publică a obligațiilor, prerogativelor și competențelor sale, indiferent de prezența culpei, poate atrage după sine revocarea sau eliberarea din funcție.

Prim-ministrul poate cere dări de seamă prim-viceprim-ministrului, viceprim-miniștrilor, fiecărui ministru¹⁹¹. Chestiunea cu privire la stimularea sau aplicarea unor sancțiuni disciplinare față de membrul Guvernului se prezintă spre examinare Prezidiului Guvernului sau se pune în fața Președintelui RM de către Prim-ministru. În cazul în care unul din miniștri nu își exercită atribuțiile conform legislației, Prim-ministrul este în drept să înainteze Președintelui RM propunerea privind revocarea acestui ministru¹⁹².

Totodată, Guvernul poate abroga hotărârile și ordinele miniștrilor ce nu corespund legilor, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, inclusiv în cazul adoptării de către aceștia a unui act administrativ sau al încheierii unui act juridic în situație de conflict de interese¹⁹³.

În ce privește răspunderea în fața publicului, Guvernul cade sub incidența Legii nr. 190 din 19.07.1994 cu privire la petiționare. Totodată, atât Guvernul, cât și membrii Guvernului pot fi responsabilizați prin posibilitatea contestării acțiunilor/inacțiunilor acestora în fața instanțelor judecătorești în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000.

Cadrul legal național conține suficiente prevederi care ar permite responsabilizarea Guvernului și a membrilor Guvernului. *Totuși, cadrul legal ar putea fi îmbunătățit prin introducerea prevederilor despre responsabilitatea ministerială* (lucru planificat din 2000, dar nerealizat până în prezent).

Responsabilitate (practică)

În ce măsură există în practică o supraveghere eficientă a activităților Executivului?

Scor: 50

Deși există prevederi cuprinzătoare care ar asigura supravegherea eficientă a activității Executivului, acestea nu totdeauna se pun eficient în uz. Darea de seamă a Guvernului în fața Parlamentului se transformă adesea într-o bătălie verbală, nu tocmai în cele mai bune tradiții parlamentare. Frecvent, majoritatea parlamentară stă în apărarea Executivului, chiar dacă acesta nu întotdeauna a fost performant, iar opoziția parlamentară insistă asupra demisiei, chiar și în lipsa unor motive plauzibile. Totuși, Guvernul poate pica moțiunea de cenzură și poate fi demis. Însă, acest fapt se întâmplă nu atât din cauza erorilor guvernării, ci din cauza dezechilibrului între partidele majoritare. Adesea, instrumentele de responsabilizare a Guvernului sunt aplicate de către Parlament sub presiunea intereselor corporatiste ale partidelor politice sau ale unor oligarhi. Aceste practici au fost expuse în mod detaliat la compartimentul Supravegherea Guvernului, pilonul Parlament.

¹⁸⁹ Dispoziții ale art. 5 din Legea cu privire la Guvern.

¹⁹⁰ Dispoziții ale art. 29 din Legea cu privire la Guvern.

¹⁹¹ Dispoziții ale art. 23 din Legea cu privire la Guvern.

¹⁹² Dispoziții ale art. 27 pct. pct. 7 și 8 din Legea cu privire la Guvern.

¹⁹³ Dispoziții ale art. 23 din Legea cu privire la Guvern.

De asemenea, și posibilitățile oferite Prim-ministrului de a-i responsabiliza pe membrii Guvernului sunt puse în aplicare în funcție de interesele de partid și contextul politic. În general, un ministru poate fi demis. Însă asemenea cazuri se întâmplă uneori din cauza schimbării coraportului de forțe în cadrul coaliției de guvernare.

Urmăririle penale pornite în privința unor miniștri se percep public ca reglări de conturi între partide, agențiile anticorupție, în practică, nefiind independente față de politic (compartimentul Independența (practică), pilonul Autoritățile anticorupție).

Totuși este de remarcă că cetățenii devin tot mai eficienți în responsabilizarea Guvernului, punându-și tot mai des în exercițiu dreptul de a contesta acțiunile/inacțiunile Guvernului și autorităților subordonate acestuia în fața instanțelor judecătorești. Drept dovadă – statisticile de la compartimentul Supravegherea Executivului, pilonul Judiciarul.

Integritate (lege)

În ce măsură există mecanisme care să asigure integritatea membrilor Executivului?

Scor: 75

Cadrul legal național conține prevederi menite să asigure integritatea membrilor Executivului. Membrii Guvernului cad sub incidența Legii privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice¹⁹⁴.

Cadrul legal național stabilește un regim de incompatibilități pentru membrii Executivului. Astfel, funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu oricare altă funcție retribuită, alte incompatibilități fiind stabilite prin lege organică¹⁹⁵. Ministrul nu este în drept: să dețină o oricare altă funcție în organele autorităților publice centrale și locale; să se încadreze în organele de conducere a unităților comerciale; să practice activitate de întreprinzător, personal sau prin terțe persoane; să dețină o altă funcție retribuită, cu excepția activității științifico-pedagogice¹⁹⁶.

Membrii Guvernului sunt obligați să depună declarații cu privire la venituri și proprietate conform Legii privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcții de conducere. Potrivit legii, declarația se depune, în conformitate cu modelul prevăzut¹⁹⁷: în termen de 20 de zile de la data numirii în funcție; anual, până la data de 31 martie a anului următor; la încheierea mandatului; după expirarea unui an de la încetarea activității până la data de 31 martie a anului următor¹⁹⁸. Controlul informațiilor expuse în declarație se efectuează de către Comisia Națională de Integritate, toate declarațiile urmând a fi publicate pe web site-ul acesteia.

Totodată, membrii Guvernului, în condițiile Legii cu privire la conflictul de interese, sunt obligați să identifice și să declare interesele personale relevante: în termen de 15 zile de la data numirii în funcție; anual, până la data de 31 martie; în termen de 15 zile de la intervenirea schimbărilor în informația indicată în declarație; după expirarea unui an de la încetarea activității până la 31 martie a anului următor¹⁹⁹. Controlul informațiilor din declarațiile de interese personale se efectuează de

¹⁹⁴ Dispoziții ale art. 3 din Legea privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice.

¹⁹⁵ Dispoziții ale art. 99 alin. (1) din Constituția RM.

¹⁹⁶ Dispoziții ale art. 29 din Legea cu privire la Guvern.

¹⁹⁷ Anexa nr. 1 din Legea privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcții de conducere.

¹⁹⁸ Dispoziții ale art. 8 din Legea privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcții de conducere.

¹⁹⁹ Dispoziții ale art. 14 din Legea cu privire la conflictul de interese.

Comisia Națională de Integritate, această autoritate având obligația să plaseze toate declarațiile pe web site-ul său oficial. Totodată, membrii Guvernului sunt obligați să anunțe Comisia Națională de Integritate despre conflictele de interese în care se află. Legea cu privire la conflictul de interese prescrie și restricții legate de încetarea activității²⁰⁰.

Membrilor Guvernului le sunt aplicabile și prevederile ce vizează cadourile din Legea cu privire la conflictul de interese²⁰¹. Astfel, le este interzis să solicite sau să accepte cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj, destinate personal acestora sau familiei lor. Această interdicție nu se extinde asupra cadourilor simbolice, celor oferite din politețe sau primite cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și a căror valoare nu depășește limitele stabilite de Guvern²⁰². De remarcat că limita admisă prin Hotărârea de Guvern nr. 134 din 22.02.2013 constituie 1000 de lei (peste 60 Euro) și poate fi cu greu considerată simbolică, comparativ cu salariul mediu al unui funcționar public. Cadourile a căror valoare depășește limitele stabilite trebuie să fie transmise în gestiunea organizației publice și să fie înscrise într-un registru, ținut de fiecare organizație publică. Informația din acest registru este publică. În cazul în care persoana achită contravaloarea bunului primit în calitate de cadou, ea îl poate păstra, cu mențiunea despre acest fapt în registru. Modul de evaluare, evidență, păstrare, utilizare și răscumpărare a cadourilor este reglementat de Guvern²⁰³.

Deși există prevederi legale menite să asigure integritatea membrilor Guvernului, *lipsește un cod de etică pentru acești demnitari*²⁰⁴. Cadrul legal ar putea fi îmbunătățit prin prevederi explicite, prin care s-ar stabili criteriile de integritate și de profesionalism pentru miniștri.

Integritate (practică)

În ce măsură este asigurată în practică integritatea membrilor Executivului?

Scor: 50

În practică, procedurile prescrise de Legea privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice nu li se aplică membrilor Guvernului.

Majoritatea membrilor Executivului depun declarații cu privire la venituri și proprietate. Procesul de aplicare a prevederilor legale privind conflictul de interese a demarat odată cu crearea Comisiei Naționale de Integritate în ianuarie 2013. Declarațiile depuse de membrii Guvernului pot fi găsite atât pe site-ul oficial al Comisiei Naționale de Integritate, cât și pe site-ul Guvernului (pe ultimul nefiind adesea actualizate)²⁰⁵.

Totuși există cazuri de încălcare a legislației în domeniul declarării. Astfel, potrivit Comisiei Naționale de Integritate, pe parcursul a nouă luni ale anului 2013, a fost inițiat controlul în privința a patru miniștri și viceministri²⁰⁶. Există și cazuri de constatare a încălcărilor admise de către demnitari, cum ar fi cazul ex-ministrului educației, care a autorizat contractarea unor servicii de la asociația al cărei fondator

²⁰⁰ Dispoziții ale articolelor 20-22 din Legea cu privire la conflictul de interese.

²⁰¹ Dispoziții ale art. 23 din Legea cu privire la conflictul de interese.

²⁰² Limite stabilite prin Hotărârea Guvernului nr.134 din 22.02.2013 "Privind stabilirea valorii admise a cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și aprobarea Regulamentului cu privire la evidența, evaluarea, păstrarea, utilizarea și răscumpărarea cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol".

²⁰³ Ibidem

²⁰⁴ Codul de etică al funcționarului public, aprobat prin Legea nr. 25 din 22.02.2008, nu este aplicabil demnitarilor.

²⁰⁵ Rezultatele monitorizării politicilor anticorupție, 2014, Transparency International – Moldova.

²⁰⁶ <http://www.cni.md/Reports.aspx> - Raportul de activitate al CNI pentru 9 luni ale anului 2013.

era²⁰⁷. Un alt exemplu - cazul actualului ministru al sănătății, care a luat decizia de reorganizare a unei instituții medico-sanitare publice în situație de conflict de interese²⁰⁸. De asemenea, mai mulți miniștri din actualul Guvern au fost sancționați contravențional pentru nedepunerea declarațiilor la reconfirmarea în funcție.

Managementul sectorului public (lege și practică)

În ce măsură este angajat și implicat Executivul în dezvoltarea unui sector public bine guvernat?

Scor: 50

Cadrul legal obligă Executivul să dezvolte un sector public bine guvernat. Reiterăm rolul Guvernului de a exercita conducerea generală a administrației publice²⁰⁹. În același sens, Guvernul trebuie să conducă, coordoneze și controleze activitatea ministerelor, a altor autorități administrative centrale, a inspectoratelor de stat, a comisiilor și consiliilor guvernamentale, altor autorități din subordinea sa²¹⁰. În conformitate cu împuternicirile sale, Guvernul trebuie să stabilească funcțiile ministerelor, ale altor autorități administrative centrale și ale celor din subordinea sa, să asigure întreținerea autorităților administrației publice centrale în limitele mijloacelor financiare aprobate în acest scop de Parlament²¹¹.

În domeniul politicii de cadre în serviciul public, Guvernul este împuternicit să coordoneze și să controleze activitatea organelor administrației publice antrenate în implementarea politicii de cadre și în crearea sistemului continuu de instruire a cadrelor²¹².

Un rol esențial îi revine Guvernului în implementarea reformei administrației publice centrale în RM²¹³, în acest sens Cancelaria de Stat urmează să elaboreze, coordoneze și monitorizeze politicile în cadrul reformei²¹⁴. Acest rol este reconfirmat și prin documente de politici, cum ar fi: Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” pentru anii 2013-2014.

În ultimii ani, Guvernul a atins progrese notabile în mai multe domenii de promovare a unei bune guvernări. Sunt de remarcat evoluțiile în asigurarea accesului la informații publice, unele date de pe portalul www.opendata.md fiind postate cu titlu de noutate pentru Republica Moldova. Guvernul are o concepție clară E-Transformare până în 2020, care prevede inclusiv accesul la informațiile despre 383 de servicii publice, în prezent fiind prestate 79 de servicii electronice (www.servicii.gov.md). De asemenea, a fost extinsă posibilitatea publicului de a veni cu critici și propuneri la proiectele de acte normative prin intermediul portalului www.particip.gov.md. La propunerea fostului Prim-ministru, a fost creat Consiliul Național pentru Participare format din reprezentanți ai societății civile, care participă la ședințele Guvernului, expertizează cadrul legal și monitorizează implementarea Programului de activitate a Guvernului. Reprezentanții societății civile au fost incluși și în grupurile de monitorizare a astfel de strategii guvernamentale, precum sunt strategiile de reformă a sectorului judiciar și anticorupție. Sunt de apreciat și evoluțiile Guvernului în implementarea reformei administrației

²⁰⁷ http://cni.md/Control_conflicts_of_interest.aspx

²⁰⁸ http://cni.md/Control_conflicts_of_interest.aspx

²⁰⁹ Dispoziții ale art. 96 alin. 1 din Constituția RM.

²¹⁰ Dispoziții ale art. 20 pct. 1) din Legea cu privire la Guvern.

²¹¹ Dispoziții ale art. 10 alin. (2) din Legea cu privire la Guvern.

²¹² Dispoziții ale art. 14 pct. 2) din Legea cu privire la Guvern.

²¹³ Strategia de reformă a administrației publice centrale în RM a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1402 din 30.12.2005.

²¹⁴ Dispoziții ale art. 16 alin. (3) lit. d) din Legea privind administrația publică centrală de specialitate.

publice centrale. *Totuși, Guvernul se confruntă cu mai multe probleme, inclusiv pe segmentul justiție și drepturile omului, respectarea cerințelor privind transparența decizională, realizarea politicii fiscale, societatea civilă intervenind cu critici în acest context*²¹⁵.

Sistemul legal

În ce măsură Executivul prioritizează răspunderea publică și lupta împotriva corupției?

Scor: 50

Executivul declară prevenirea și combaterea corupției ca prioritate în guvernare. *Totuși, eforturile acestuia se reduc adesea la elaborarea și adoptarea unor acte normative, nefiind urmărit impactul acestora, reacțiile la probleme fiind insuficiente.* În acest context, este de menționat executarea Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea Metodologiei de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice²¹⁶. Efectul scontat al acestei hotărâri nu a fost atins, deoarece, în mare parte, autoritățile și-au tratat în mod formal obligațiile. Drept dovadă este tergiversarea procesului de autoevaluare; calitatea proastă a rapoartelor de autoevaluare și planurilor interne de integritate; neextinderea evaluării asupra instituțiilor subordonate, deși anume aceste instituții exercită cele mai vulnerabile activități²¹⁷. Acțiunile preventive se percep ca o povară instituțională, neînțelegându-se utilitatea acestora. Autoevaluarea riscurilor de corupție, care este un instrument de îmbunătățire a managementului intern, nu a imprimat schimbare în domeniu. Această cauză este amplificată și de *lipsa unor standarde de integritate care ar ghida autoritățile publice în procesul de autoevaluare.*

Situația este similară și în cazul implementării Strategiei naționale anticorupție (SNA) pe anii 2011-2015 și al Planului de acțiuni pe anii 2012-2013 pentru implementarea SNA. DI Vitalie Verebceanu, șef al Direcției generale prevenirea corupției, Centrul Național Anticorupție²¹⁸, a comunicat că Guvernul contribuie la procesul de implementare și monitorizare a SNA prin participarea secretarului general al Cancelariei de Stat, în calitate de membru, la ședințele Grupului de monitorizare; prin participarea Prim-ministrului la ședințele Colegiului Centrului Național Anticorupție, precum și la lucrările conferințelor naționale anticorupție anuale; prin înființarea de către Guvern a grupurilor de lucru de elaborare (definitivare) a unor proiecte de acte (cum ar fi proiectul Planului de acțiuni pe anii 2014-2015). Apreciind eforturile Cancelariei de Stat în procesul de coordonare a politicilor și planificare strategică, constatăm că acestea par insuficiente și neconvingătoare. *Eforturile agențiilor naționale anticorupție trebuie susținute de către Guvern prin luare de atitudine, stimulare sau sancționare a conducătorilor autorităților în funcție de rezultatele implementării politicilor anticorupție.*

Guvernul întârzie adesea să elaboreze reglementările pentru legile din domeniul anticorupție, de exemplu, Legea privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf), scopul căreia este verificarea integrității reprezentanților unor organe de drept și ai sistemului judiciar. Republica Moldova, fiind una din puținele țări care au dezvoltat o lege specială în domeniu, nu o aplică, nefiind adoptate cadrul normativ subordonat legii și reglementările metodice de rigoare, nefiind înființată Comisia de stat pentru testări cu utilizarea poligrafului²¹⁹.

²¹⁵ Consiliul Național pentru Participare (CNP), <http://cnp.md/ro/produse/monitorizarea-politicilor/justitie/item/1884-analiza-implement%C4%83rii-activit%C4%83%C8%9Bilor-guvernului-pe-segmentul-justi%C5%A3ie-%C8%99i-drepturile-omului>, <http://cnp.md/ro/produse/monitorizarea-politicilor/general/item/1864-rezolvarea-caren%C8%9Belor-transparen%C8%9Bei-decizionale-a-guvernului-republicii-moldova>, <http://cnp.md/ro/produse/monitorizarea-politicilor/economie/item/1900-raport-evaluare-politica-fiscala-2013>

²¹⁶ Monitorizarea politicilor publice în autoritățile publice centrale, Chișinău, 2013, <http://www.transparency.md/content/blogcategory/16/48/lang,ro/>

²¹⁷ TI-Moldova, CAPC, *Monitorizarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale*, 2013.

²¹⁸ Interviu cu Vitalie Verebceanu, șef al Direcției generale prevenirea corupției, Centrul Național Anticorupție, 31 ianuarie 2014.

²¹⁹ Testarea benevolă cu aparatul poligraf a reprezentanților sectorului justiției. Chișinău, 2013, <http://www.capc.md/ro/publications/>

RECOMANDĂRI:

- Abținerea partidelor politice de la influențe nepotrivite și abuzive asupra Executivului;
- Respectarea de către Parlament a exigențelor procedurii legislative, în mod special, cât privește proiectele de modificare și completare a legii bugetare anuale;
- Completarea Legii cu privire la Guvern cu norme care ar stabili condițiile în care Prim-ministrul este în drept să decidă asupra ședințelor închise ale Guvernului;
- Îmbunătățirea Legii privind transparența în procesul decizional, referitor la mecanismul de sancționare a încălcărilor;
- Punerea în aplicare plenară a prevederilor ce vizează expertiza juridică, înregistrarea de stat și publicarea în Monitorul Oficial al RM a actelor normative departamentale, precum și facilitarea accesului publicului la informațiile Registrului înregistrării de stat a actelor normative departamentale;
- Sporirea corectitudinii și eficienței în gestionarea de către Cancelaria de Stat a resurselor, executarea, în acest sens, a hotărârilor Curții de Conturi;
- Punerea în aplicare, corectă și imparțială, de către Parlament și de către Prim-ministru, a instrumentelor de responsabilizare a Guvernului și a membrilor Guvernului;
- Elaborarea, adoptarea și punerea în aplicare a unui cod de etică ce ar fi aplicabil membrilor Guvernului;
- Aplicarea în privința miniștrilor a procedurilor de verificare, în condițiile Legii privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice;
- Îmbunătățirea cadrului legal prin prevederi referitoare la responsabilitatea ministerială;
- Punerea în aplicare a prevederilor legale privind ocuparea prin concurs a funcțiilor de adjuncți ai conducătorilor autorităților administrative;
- Respectarea, de către membrii Executivului, a prevederilor legale privind regimul de incompatibilități, declararea intereselor personale, conflictelor de interese, veniturilor și proprietății;
- Urmărirea de către Guvern a implementării și impactului propriilor acte în domeniul prevenirii și combaterii corupției;
- Analiza de către Guvern, eventual chiar în cadrul ședințelor Guvernului, cu adoptarea unor hotărâri de rigoare, a rapoartelor de monitorizare a Strategiei Naționale Anticorupție;
- Elaborarea, adoptarea și punerea în aplicare a unor standarde instituționale de integritate în contextul evaluării riscurilor instituționale de corupție;
- Elaborarea, adoptarea și punerea în aplicare a cadrului normativ subordonat Legii privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf), inclusiv înființarea Comisiei de stat pentru testări cu utilizarea poligrafului, precum și adoptarea reglementărilor metodice de rigoare.

JUDICIARUL

REZUMAT

Edificarea unui sector al justiției accesibil, eficient, independent, transparent, profesionist și responsabil față de societate, care să corespundă standardelor europene, să asigure supremația legii și respectarea drepturilor omului, este declarată drept una din prioritățile acestei guvernări. Judiciarul în RM parcurge un proces de reformare, demarat în anul 2012, ghidat de Strategia de Reformare a Sectorului Justiției pentru anii 2011-2016, aprobată prin Legea nr. 231 din 25.11.2011 (în continuare – SRSJ). SRSJ se concentrează pe următorii piloni: Sistemul judecătoresc; Justiția penală; Accesul la justiție și executarea hotărârilor judecătorești; Integritatea actorilor sectorului justiției; Rolul justiției în dezvoltarea economică; Respectarea drepturilor omului în sectorul justiției; Sectorul justiției bine coordonat, bine administrat și responsabil.

În general, reformarea sectorului justiției nu a luat amploarea cuvenită. Astfel, potrivit Raportului trimestrial nr. 4 de monitorizare a SRSJ, elaborat de Asociația Promo-LEX și Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă (AGER)²²⁰, din 257 de acțiuni planificate pentru a fi realizate până la finele anului 2013, 144 (56%) au fost realizate. Din cele 45 de acțiuni care urmau a fi finalizate în trimestrul IV, 2013, doar 11 (24%) au fost realizate²²¹.

Autoritățile continuă să se concentreze pe acțiuni de ordin legislativ, neasigurând punerea în aplicare a legilor adoptate. Mai mult, intervențiile legislative sunt dezechilibrate. Astfel, la finele anului 2013, Parlamentul a adoptat mai multe proiecte de legi referitor la sectorul justiției. În contextul SRSJ, cele mai relevante sunt: proiectul de Lege privind salarizarea judecătorilor; proiectul de Lege privind testarea integrității profesionale²²²; proiectul de Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, care stabilește interdicția pentru comunicarea nepotrivită a judecătorului cu participanții la proces sau cu alte persoane; înăsprește sancțiunile penale pentru infracțiunile de corupție; include în Codul penal o nouă măsură de siguranță „Confiscarea extinsă” și o nouă componentă de infracțiune „Îmbogățirea ilicită”²²³; stabilește obligativitatea testării la poligraf a candidaților la funcțiile de judecător și procuror. Evident, impactul acestor legi poate fi evaluat doar după punerea normelor în aplicare. Totuși nivelul de corupție în sectorul justiției nu poate fi diminuat fără mecanisme eficiente de responsabilizare, inclusiv disciplinară, a judecătorilor. Eventualul impact al proiectelor adoptate este compromis prin amânarea de către Parlament a examinării proiectului de Lege cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, care ar fi trebuit să substituie prevederile existente în acest sens. Legislativul, oferind actorilor sectorului garanții, inclusiv sociale, întârzie să asigure mecanisme eficiente pentru a-i responsabiliza²²⁴.

În proces de definitivare este Concepția de reformare a Procuraturii, elaborată de Grupul de Lucru comun al Ministerului Justiției (MJ) și Procuraturii Generale (PG). Proiectul documentului de politici se declară fundamentat pe următoarele principii și scopuri: instituirea standardelor din țările europene/

²²⁰ http://www.promolex.md/upload/publications/ro/doc_1394638104.pdf

²²¹ Interviu cu Pavel Postică, jurist, Asociația Promo-LEX, 31.01.2014. În linii mari, SRSJ este un document de politici reușit, la fel de reușit fiind și mecanismul de monitorizare a implementării SRSJ. Ca problemă a fost remarcată includerea în grupurile de monitorizare, în cadrul unor piloni separați, a persoanelor care, ulterior, raportează grupului progresele obținute de autoritatea pe care o reprezintă, motiv pentru care membrii grupului sunt tentați să fie loiali unuia altuia.

²²² Unele curențe ale acestei legi au fost enunțate la pilonul Agențiile Anticorupție, compartimentul Prevenire.

²²³ Prevederile privind Îmbogățirea ilicită și Confiscarea extinsă ar fi mult mai sigure în aplicare dacă s-ar revizui art. 46 alin. 3 din Constituția RM, care prevede că averea dobândită licit nu poate fi confiscată, caracterul licit al dobândirii prezumându-se.

²²⁴ ADEPT, Expert Grup, *Euromonitor: sinteza principalelor acțiuni (ianuarie-decembrie 2013)*, p. 3, <http://www.e-democracy.md/files/sinteza-euromonitor-2013.pdf>

comunitare în organizarea și activitatea sistemului organelor Procuraturii; consolidarea activităților de planificare strategică în organizarea, coordonarea și desfășurarea activității Procuraturii; excluderea din domeniile de competențe ale procurorului a majorității activităților care nu țin de procedurile penale; specializarea procurorilor; asigurarea caracterului individual în procesul de luare a deciziilor de către procuror și excluderea practicilor de contrasemnare a actelor procurorului; micșorarea numărului de procurori ierarhic-superiori; limitarea considerabilă a controlului repetat al legalității actelor procesuale în cadrul Procuraturii; repartizarea uniformă și echitabilă a volumului de muncă între procurori; alocarea rațională a surselor bugetare necesare pentru activitatea Procuraturii și a organelor de autoadministrare a procurorilor. Proiectul Concepției nu este fără carențe, nefiind corelat cu cadrul logic al SRSJ, dar și cu procesele de reformare a altor organe de drept, cum ar fi: Ministerul Afacerilor Interne (MAI), Centrul Național Anticorupție (CNA), Serviciul Vamal. Mai mult, în procesul de reformare, trebuie abordate și alte aspecte, cele mai importante fiind: asigurarea inadmisibilității conflictelor de competență între organele de urmărire penală și stabilirea unor criterii relevante de evaluare a performanțelor organelor de urmărire penală²²⁵.

În general, Judiciarul continuă să se confrunte cu probleme majore. Opinia publică tratează justiția ca pe una din instituțiile cu cel mai înalt nivel de corupție. Potrivit Barometrului Global al Corupției 2013 al Transparency International, justiția și poliția sunt considerate cele mai corupte instituții în RM, ele fiind urmate de Parlament și partidele politice²²⁶. Această percepere afectează și nivelul de încredere acordat justiției. Potrivit Barometrului de opinie publică, noiembrie 2013, doar 15,5% din respondenți au încredere în justiție²²⁷.

Tabelul de mai jos reprezintă realizările evaluării Judiciarului:

Judiciar, Scor general: 49/100				
	Indicator	Lege	Practică	
Capacitate 56/100	Resurse	75	50	
	Independență	75	25	
Guvernare 54/100	Transparentă	75	50	
	Responsabilitate	75	25	
	Integritate	75	25	
Rol 38/100	Supravegherea Executivului		50	
	Investigarea corupției		25	

²²⁵ Ibidem.

²²⁶ <http://www.transparency.org/gcb2013/country//?country=moldova>

²²⁷ <http://www.ipp.md/libview.php?!=ro&idc=156&id=666&parent=0>

STRUCTURĂ ȘI ORGANIZARE

Prin Judiciar înțelegem Autoritatea judecătorească în sensul reglementărilor din capitolul IX al titlului III din Constituția RM, această noțiune cuprinzând: Instanțele judecătorești, Consiliul Superior al Magistraturii (CSM), Procuratura. Prin Judiciar, de asemenea, înțelegem și Consiliul Superior al Procurorilor (CSP), statutul acestui organ nefiind reglementat prin norme constituționale.

Potrivit legii fundamentale, justiția se înfăptuiește în numele legii numai de instanțele judecătorești (Curtea Supremă de Justiție (CSJ), curțile de apel, judecătorii)²²⁸. Pentru anumite categorii de cauze funcționează, potrivit legii, judecătorii specializate²²⁹. Înființarea de instanțe extraordinare este interzisă²³⁰. Organizarea și competența instanțelor judecătorești, precum și statutul CSM, sunt stabilite prin legi organice²³¹.

Procuratura reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor, conduce și exercită urmărirea penală, reprezintă învinuirea în instanțele judecătorești în condițiile legii²³². Sistemul organelor Procuraturii cuprinde PG, procuraturile teritoriale și procuraturile specializate²³³. Organizarea, competența și modul de desfășurare a activității Procuraturii, precum și statutul CSP, sunt stabilite prin legea organică cu privire la Procuratură²³⁴.

EVALUARE

Resurse (lege)

În ce măsură există legi care vizează asigurarea unor salarii corespunzătoare și condiții de muncă adecvate în sistemul judiciar?

Scor: 75

În general, există legi care ar asigura salarii și condiții de muncă în Judiciar. Modul și condițiile de salarizare a judecătorilor, inclusiv quantumul salariilor de funcție al acestora sunt reglementate de Legea nr. 328 din 23.12.2013 privind salarizarea judecătorilor, fiind instituit un sistem unitar de salarizare bazat pe salariul mediu pe economie stabilit anual de Guvern drept unitate de referință. Pentru activitatea desfășurată, judecătorul are dreptul la un salariu lunar care constă din salariul de funcție și sporul pentru exercitarea unor funcții de conducere. Salariul de funcție al judecătorului se stabilește în funcție de nivelul instanței judecătorești la care acesta își desfășoară activitatea și de vechimea în muncă în postul de judecător²³⁵. Pentru exercitarea funcției de președinte sau de vicepreședinte al instanței judecătorești, judecătorul beneficiază de un spor calculat în raport procentual față de salariul de funcție în quantumul prevăzut de lege. Judecătorilor li se acordă anual

²²⁸ Dispoziții ale art. 114 și art. 115 alin. 1 din Constituția RM.

²²⁹ Dispoziții ale art. 115 alin. 2 din Constituția RM.

²³⁰ Dispoziții ale art. 115 alin. 3 din Constituția RM.

²³¹ Legea nr. 514 din 06.07.1995 privind organizarea judecătorească (Legea nr. 514/1995), Legea nr. 789 din 26.03.1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție (Legea nr. 789/1996), Legea nr. 947 din 19.07.1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii (Legea nr. 947/1996). Statutul judecătorului este reglementat prin Legea nr. 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului (Legea nr. 544/1995).

²³² Dispoziții ale art. 124 alin. 1 din Constituția RM.

²³³ Dispoziții ale art. 124 alin. 2 din Constituția RM.

²³⁴ Legea nr. 294 din 25.12.2008 cu privire la Procuratură.

²³⁵ Prevederile legii citate referitoare la quantumul salariului de funcție se pun în aplicare în următorul mod: de la 01.01.2014, salariile de funcție ale judecătorilor se plătesc în quantum de 80% din salariile de funcție prevăzute prin lege; de la 01.04.2015, salariile de funcție ale judecătorilor vor fi plătite în quantum de 90% din salariile de funcție prevăzute prin lege; de la 01.04.2016, salariile de funcție ale judecătorilor vor fi plătite în quantum deplin conform legii.

un ajutor material în cuantumul unui salariu de funcție. Judecătorul beneficiază de premii unice cu prilejul jubileelor, al sărbătorii profesionale Ziua juristului și al zilelor de sărbătoare nelucrătoare, care trebuie să se plătească din economiile mijloacelor bănești destinate retribuirii muncii, alocate pentru anul respectiv. Nu beneficiază de premii unice judecătorii care în cursul anului au săvârșit abateri pentru care au fost sancționați disciplinar. Suma cumulată a premiilor unice acordate unui judecător pe parcursul unui an bugetar nu poate depăși salariul de funcție al acestuia.

În ce privește salarizarea procurorilor, aceștia sunt supuși reglementărilor Legii nr. 355 din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar.

De fapt, nu există o reglementare specifică, cum ar fi procentul de care dispune Judiciarul, inclusiv instanțele judecătorești, din bugetul public.

Potrivit Constituției RM, resursele financiare ale instanțelor judecătorești sunt aprobate de Parlament și sunt incluse în bugetul de stat²³⁶. Prevederile constituționale sunt concretizate în legislația specială, fiind specificat că mijloacele financiare necesare bunei funcționări a instanțelor judecătorești sunt aprobate de Parlament, la propunerea CSM.²³⁷ Aceste mijloace nu pot fi micșorate fără acordul CSM și trebuie să fie alocate în mod regulat. Cheltuielile de judecată sunt reglementate de lege și se includ la capitolul cheltuieli în bugetele instanțelor judecătorești respective, la un articol aparte. Totodată, legea conține și norme speciale privind finanțarea activității CSJ²³⁸. Astfel, bugetul CSJ este parte componentă a bugetului sistemului judecătoresc și se formează din contul mijloacelor bugetului de stat. Reducerea cheltuielilor legate de activitatea CSJ sau folosirea mijloacelor pentru asigurarea activității ei pentru alte necesități se admite numai prin hotărâre a Parlamentului. De asemenea, CSM are buget propriu, care este parte integrantă a bugetului de stat²³⁹. Totodată, potrivit legii²⁴⁰, instanțele judecătorești trebuie să dispună de poliție judecătorească, care să asigure paza localurilor, a altor bunuri ale instanțelor judecătorești, securitatea judecătorilor, a celorlalți participanți la proces, ordinea publică în sediul instanței și la ședințele de judecată. Poliția judecătorească trebuie să execute aducerea forțată în instanța judecătorească a persoanelor care se eschivează să se prezinte, să exercite controlul persoanelor la intrarea și la ieșirea din sediul instanței judecătorești, inclusiv controlul corporal, în condițiile legii, precum și să acorde asistență executorilor judecătorești în procesul efectuării actelor de executare. Poliția judecătorească are menirea să asigure interacțiunea cu serviciile de escortare în instanțele judecătorești a persoanelor aflate sub arest, în probleme privind securitatea și paza acestora, să preîntâmpine și să asigure curmarea infracțiunilor și contravențiilor în instanțele judecătorești și în procesul efectuării actelor de executare.

Reglementări privind bugetul Procuraturii și asigurarea ei organizatorică și tehnico-materială sunt cuprinse în Legea cu privire la Procuratură. Activitatea Procuraturii este finanțată de la bugetul de stat. Bugetul Procuraturii se aprobă de către Parlament, la aprobarea bugetului de stat pentru anul respectiv, în conformitate cu legislația privind procesul bugetar. Autoritățile administrației publice centrale și locale sunt obligate să asigure organele Procuraturii cu încăperi de serviciu. Asigurarea organelor Procuraturii cu tehnică criminalistică, cu mijloace de telecomunicație și computere, cu mijloace de transport auto de serviciu trebuie să se efectueze de către PG din mijloace de la bugetul de stat. Potrivit legii, paza sediilor și a altor bunuri ale organelor Procuraturii, securitatea lucrătorilor

²³⁶ Dispoziții ale art. 121 alin. 1 din Constituția RM.

²³⁷ Dispoziții ale art. 22 din Legea nr. 514/1995.

²³⁸ Dispoziții ale art. 27 din Legea nr. 789/1996.

²³⁹ Dispoziții ale art. 27 alin. (1) din Legea nr. 947/1996.

²⁴⁰ Dispoziții ale art. 50 din Legea nr. 514/1995.

acestora, ordinea publică în sediul procuraturii, controlul persoanelor la intrare și la ieșire din sediul procuraturii, inclusiv controlul personal, sunt asigurate gratuit de o subunitate de poliție, stabilită de MAI. Efectivul subunității de poliție se stabilește de Guvern, la propunerea Procurorului General coordonată cu ministrul afacerilor interne. În condițiile legii, trebuie să fie asigurată paza de stat a sediului PG, a subdiviziunilor ei și, după caz, a Procurorului General.

Instruirea candidaților la funcțiile de judecător și procuror, perfecționarea profesională a judecătorilor și procurorilor în funcție, precum și a altor persoane care contribuie la înfăptuirea justiției, este realizată de Institutul Național al Justiției (INJ). INJ este o instituție publică, care are personalitate juridică, dispune de patrimoniu propriu, de autonomie administrativă, științifică și pedagogică. Cheltuielile pentru întreținerea și funcționarea INJ sunt finanțate din contul mijloacelor prevăzute distinct în bugetul de stat. Alte surse de finanțare, neinterzise de lege, pot fi acceptate doar în cazul în care acestea nu prejudiciază autonomia INJ. Statutul INJ, modul de formare inițială și continuă a candidaților/titularilor de funcții de judecător, procuror, grefier, asistent judiciar, șefi ai secretariatelor instanțelor judecătorești și a consilierilor de probațiune este reglementat prin Legea nr. 152 din 08.06.2006 privind Institutul Național al Justiției.

Deși există prevederi legale referitoare la modul de formare a bugetului Judiciarului, acestea nu sunt lipsite de carențe. Gestionarea bugetului alocat instanțelor judecătorești este atribuită, în mod confuz, mai multor autorități (CSM și MJ). Astfel, în temeiul pct. 4 subpct. 11) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Ministerului Justiției, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 736 din 03.10.2012, acestuia i s-au delegat competențe în exercitarea controlului asupra instanțelor judecătorești în privința problemelor organizatorice. Totodată, se mențin competențele Departamentului de administrare judecătorească, autoritate administrativă subordonată MJ, în asigurarea activității organizatorice, administrative și financiare a judecătorilor și curților de apel. Astfel, în conformitate cu pct. 7 din Regulamentul Departamentului de administrare judecătorească, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1202 din 06.11.2007, acesta este înzestrat cu atribuții privind, inclusiv, distribuirea plafoanelor de cheltuieli, acumularea, verificarea și totalizarea proiectelor bugetelor instanțelor judecătorești și prezentarea lor MJ și CSM pentru analiză și propuneri spre aprobare; pregătirea rapoartelor despre activitatea organizatorică, administrativă și financiară a instanțelor judecătorești și prezentarea lor MJ și CSM.

Cu probleme mai grave se confruntă CSP. Legea nu prevede dotarea CSP cu buget propriu, membri detașați, personal auxiliar și sediu. Pentru acest motiv, CSP nu a reușit să se afirme ca organ veritabil de autoadministrare. În acest sens, reținem recomandările experților în Raportul de evaluare a CSP²⁴¹: alocarea, prin lege, a unui buget operațional, asigurarea cu oficii, personal, președinte detașat, precum și cu președinți detașați pentru colegiile de pe lângă CSP; instruire, pentru membrii CSP și ai colegiilor afiliate, în domeniul managementului financiar și resurselor umane.

²⁴¹ <http://www.osce.org/ro/odihr/75744?download=true>

Resurse (practică)

În ce măsură sistemul judiciar dispune de un nivel adecvat de resurse financiare, de personal, de infrastructură pentru a acționa eficient în practică?

Scor: 50

Bugetul alocat Judiciarului este într-o creștere constantă din an în an²⁴², cheltuielile Judiciarului constituind:

Anul	Cheltuielile Judiciarului	Inclusiv cheltuielile Procuraturii
2012	369798,6 mii MDL	91476,5 mii MDL
2013	607709,3 mii MDL	130066,8 mii MDL
2014	667448,1 mii MDL	146785,7 mii MDL

În pofida majorărilor de buget, Judiciarul continuă să semnaleze ca problemă asigurarea neadecvată a finanțării, deși problema de bază pare a fi gestionarea ineficientă a resurselor alocate, inclusiv capacitatea insuficientă a sistemului, la nivel individual și instituțional, de a asigura planificarea și evaluarea reală a necesităților bugetare²⁴³. Astfel, este necesară implementarea acțiunilor prevăzute de SRSJ în acest sens, cum ar fi: optimizarea hărții dislocării instanțelor judecătorești în scopul consolidării capacităților instituționale ale instanțelor, a numărului de judecători și asigurarea utilizării cât mai eficiente a resurselor disponibile; crearea unui mecanism adecvat, consecvent și durabil de finanțare a sistemului judecătoresc prin unificarea procesului de planificare bugetară a sistemului judecătoresc; sporirea eficienței managementului și îmbunătățirea sistemului practic și regulator de administrare a instanțelor judecătorești și a analizei strategice în materie de planificare bugetară.

În practică, o problemă majoră o constituie disfuncționalitatea poliției judecătorești, consolidarea sistemului de securitate în sediile instanțelor judecătorești fiind o necesitate remarcată de SRSJ²⁴⁴. De asemenea, este importantă implementarea acțiunilor prevăzute de SRSJ în vederea eficientizării activității INJ. Experții²⁴⁵ remarcă și necesitatea unei reforme salariale pentru angajații Procuraturii²⁴⁶.

²⁴² Legea bugetului de stat pe anul 2012, nr. 282 din 27.12.2011, Legea bugetului de stat pe anul 2013, nr. 249 din 02.11.2012, Legea bugetului de stat pe anul 2014, nr. 339 din 23.12.2013.

²⁴³ Problema a fost constatată și de SRSJ.

²⁴⁴ Interviu cu Nichifor Corochi, președinte al CSM, 08.07.2013.

²⁴⁵ Alexandru Cocîrță, *Reforma Procuraturii Republicii Moldova: obiective, activități, rezultate*, 2012.

²⁴⁶ Cât privește procurorii, este de menționat nivelul de salarizare disproporționat în raport cu alte categorii de salariați. Bunăoară, salariul de funcție al Procurorului General este de 8300 de MDL, salariul de funcție al directorului Centrului Național Anticorupție fiind de 10 500 de MDL.

Independență (lege)

În ce măsură este sistemul judiciar independent, conform legii?

Scor:75

Independența sistemului judiciar este asigurată, într-o anumită măsură, prin modul de numire a judecătorilor și procurorilor.

Potrivit normelor constituționale²⁴⁷, judecătorii instanțelor judecătorești se numesc în funcție de Președintele RM, la propunerea CSM, în condițiile legii. Judecătorii care au susținut concursul sunt numiți în funcție pentru prima dată pe un termen de 5 ani. După expirarea termenului de 5 ani, judecătorii sunt numiți în funcție până la atingerea plafonului de vârstă, stabilit în condițiile legii. Președinții și vicepreședinții instanțelor judecătorești sunt numiți în funcție până la atingerea plafonului de vârstă, stabilit în condițiile legii. Președinții și vicepreședinții instanțelor judecătorești sunt numiți în funcție de Președintele RM, la propunerea CSM, pe un termen de 4 ani. Președintele, vicepreședinții și judecătorii CSJ sunt numiți în funcție de Parlament la propunerea CSM. Ei trebuie să aibă o vechime în funcția de judecător de cel puțin 10 ani.

Procurorul General este numit în funcție de către Parlament, la propunerea Președintelui acestuia²⁴⁸. Procurorii ierarhic inferiori sunt numiți de Procurorul General și îi sunt subordonați²⁴⁹. Mandatul procurorilor este de 5 ani²⁵⁰. Procedurile numirii procurorului în funcție sunt reglementate prin capitolul V din Legea nr. 294/2008.

Independența Judiciarului ar trebui să fie asigurată de către organele de autoadministrare, în mod special – CSM și CSP.

CSM²⁵¹ este alcătuit din 12 membri aleși pentru o durată de 4 ani (5 membri aleși din rândul judecătorilor de Adunarea Generală a Judecătorilor, 4 profesori titulari aleși de Parlament, 3 membri de drept (Procurorul General, președintele CSJ, ministrul justiției)). CSM trebuie să asigure numirea, transferarea, detașarea, promovarea în funcție și aplicarea de măsuri disciplinare față de judecători.

CSP²⁵² este alcătuit din 12 membri, inclusiv 3 membri de drept (Procurorul General, președintele CSM, ministrul justiției). Cinci membri ai CSP sunt aleși de procurori (2 membri – din rândul procurorilor PG, 3 – din rândul procurorilor de la procuraturile teritoriale și de la cele specializate). Patru membri ai CSP sunt aleși de Parlament din rândul profesorilor titulari.

Prevederile legale existente nu asigură independența reală a Procuraturii față de politic, fapt determinat de modul de numire a Procurorului General. Ar fi de preferat ca Procurorul General să fie numit în funcție de Președintele RM, la propunerea CSP.

²⁴⁷ Dispoziții ale art. 116 din Constituția RM.

²⁴⁸ Dispoziții ale art. 125 alin. 1 din Constituția RM.

²⁴⁹ Dispoziții ale art. 125 alin. 2 din Constituția RM.

²⁵⁰ Dispoziții ale art. 125 alin. 3 din Constituția RM.

²⁵¹ Statutul CSM este reglementat prin Legea nr. 947/1996.

²⁵² Statutul CSP este reglementat prin capitolul XIII din Legea nr. 294/2008.

Independență (practică)

În ce măsură operează sistemul judiciar fără a fi influențat de către guvern sau alți actori?

Scor: 25

La general, Judiciarul nu este perceput ca sistem independent, această percepție fiind determinată și de confuziile existente cât privește gestionarea bugetului, carențe referitor la care ne-am pronunțat la compartimentul Resurse (lege), dar și de modul de numire a Procurorului General, referitor la care ne-am expus opinia la compartimentul Independență (lege).

Percepțiile publicului privind dependența Judiciarului, în mod special – de politic, sunt determinate și de modul în care se pun în aplicare prevederile legale. În special, ne referim la modul în care Parlamentul efectuează numirea membrilor în CSM și CSP. Astfel, la 21.11.2013, Parlamentul a modificat Legea nr. 947/1996 și Legea nr. 294/2008, prevăzându-se numirea de către Parlament a 3 membri ai CSM și a 3 membri ai CSP din rândul profesorilor de drept titulari în urma concursului public, organizat de Comisia juridică, numiri și imunități a Parlamentului. Ca urmare a concursului desfășurat, la 24.12.2013, prin Hotărârea Parlamentului nr. 342 și Hotărârea Parlamentului nr. 341, au fost aleși candidații selectați. Este de apreciat intenția Legislativului de a alege membrii CSM și CSP în urma unui concurs. Totuși celeritatea cu care s-au pus în exercițiu procedurile a compromis buna intenție. Cu titlu de exemplu – Regulamentul cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru selectarea candidaților la funcția de membru al CSM din rândul profesorilor de drept titulari a fost adoptat la 06.12.2013, tot atunci fiind anunțat concursul propriu-zis și fiind oferit un termen (09.12.2013-16.12.2013) pentru depunerea dosarelor; la 17.12.2013 au fost publicate lista persoanelor care au depus dosarele, CV-urile acestora și hotărârea cu privire la candidații admiși și invitați pentru interviu; la 19.12.2013, au avut loc interviurile propriu-zise, tot atunci, după o neîndelungată deliberare, fiind anunțați candidații selectați, fără a fi aduse motivele pentru care s-a dat preferință acestora, și nu altora. Legislativul, în procesul de numiri a membrilor CSM și CSP, nu este întotdeauna echilibrat, transparent și responsabil. Astfel, este afectată nu numai imaginea celor care numesc, dar și imaginea celor numiți. În cazul CSM și CSP, acest lucru este inacceptabil, credibilitatea acestor organe fiind o condiție pentru credibilitatea întregului sector²⁵³.

În practică, independența Judiciarului ar spori dacă s-ar consolida capacitățile organelor de autoadministrare. CSM se confruntă cu mai multe necesități, cum ar fi²⁵⁴: elaborarea unui Registru electronic al judecătorilor și stabilirea unor reguli de ținere a dosarelor personale ale judecătorilor; reevaluarea capacității Inspecției Judiciare, pentru a asigura că aceasta poate verifica efectiv activitatea organizatorică a instanțelor judecătorești; evaluarea complexă a modului de distribuire a cauzelor în toate instanțele judecătorești și întreprinderea unor măsuri pentru a asigura respectarea prevederilor legale cu privire la distribuirea aleatorie a dosarelor, precum și înregistrarea audio a ședințelor; asumarea de către CSM a rolului de lider în procesul de elaborare a bugetelor instanțelor de judecată; organizarea concursurilor generale pentru ocuparea tuturor locurilor vacante din instanțele judecătorești; renunțarea la practica CSM de evaluare repetată a candidaților la funcția de judecător²⁵⁵.

²⁵³ ADEPT, Expert Grup, *Euromonitor – raport trimestrial de monitorizare a progresului în implementarea Planului de acțiuni Uniunea Europeană - Republica Moldova în perioada octombrie-decembrie 2013*, p. 5.

²⁵⁴ Centrul de Resurse Juridice din Moldova. *Transparența și eficiența Consiliului Superior al Magistraturii – raport de monitorizare (2010-2012)*, p. 97, http://crjm.org/app/webroot/uploaded/Raport_Transparența_si_eficiența_CCSM_2010_2012.pdf

²⁵⁵ Punctajul oferit candidaților de către Colegiul de selecție a judecătorilor nu ar trebui pus în discuție de către CSM. Departajarea ar putea fi lăsată la discreția CSM doar atunci când punctajul obținut de candidați la Colegiul de selecție a judecătorilor ar fi egal.

În ce privește CSP, eforturile acestui organ trebuie să fie și mai consolidate. În acest sens, reținem problemele constatate de către experți în Raportul de evaluare a CSP²⁵⁶. CSP urmează să-și asume un rol activ în abordarea suspiciunilor privind amestecul nejustificat venit din orice sursă asupra procurorilor, inclusiv privind intervențiile superiorilor care pot indica semne de corupție. Regulamentele CSP și ale colegiilor afiliate se cere să fie revăzute ca să asigure coerență în abordare și să elimine percepția unui proces decizional arbitrar și netransparent. Este necesară elaborarea de către CSP a unui plan de gestionare a performanțelor Procuraturii, care să includă criteriile de evaluare specifice. Totodată, lipsește o strategie de prezentare publică a Procuraturii ca o instituție socială indispensabilă, independentă și autonomă, demnă de susținere publică.

Transparență (lege)

În ce măsură există reglementări care să asigure posibilitățile publicului de a obține informații relevante despre activitatea și procesul de decizie din justiție?

Scor: 50

Cadrul legal național conține reglementări menite să asigure accesul publicului la informațiile relevante despre activitatea și procesul de decizie din justiție.

Constituția RM garantează caracterul public al dezbaterilor judiciare²⁵⁷. Judecarea proceselor în ședință închisă se admite numai în cazurile stabilite prin lege, cu respectarea tuturor regulilor de procedură. Hotărârile instanțelor judecătorești se pronunță public²⁵⁸. Hotărârile judecătorilor, ale curților de apel și ale CSJ trebuie să se publice pe pagina web. Modul de publicare a hotărârilor judecătorești este stabilit prin Regulamentul privind modul de publicare a hotărârilor judecătorești, aprobat de către CSM.

Legea conține și prevederi referitoare la transparența activității instanțelor judecătorești²⁵⁹. Astfel, în fiecare instanță judecătorească trebuie să fie desemnat un angajat al secretariatului responsabil de relațiile cu publicul. Orice persoană are dreptul să solicite și să primească informații referitoare la activitatea instanței judecătorești sau la o anumită cauză. Informația trebuie să se acorde în forma solicitată (telefon, fax, poștă, poștă electronică, precum și în alte forme de furnizare a informației), cu respectarea normelor privind protecția datelor cu caracter personal și privind confidențialitatea procesului. Lista cauzelor fixate pentru judecare trebuie să se plaseze pe pagina web a instanței judecătorești, precum și pe un panou public, cu cel puțin 3 zile înainte de data ședinței de judecată, indicându-se numărul dosarului, numele judecătorului (judecătorilor) care examinează cauza, data, ora și locul desfășurării ședinței, numele sau denumirea părților, obiectul cauzei, precum și alte date referitoare la publicitatea ședinței de judecată.

Potrivit legii²⁶⁰, activitatea CSM trebuie să fie transparentă și să se realizeze prin asigurarea accesului societății și al mass-mediei la informații. Ședințele CSM sunt publice, în afară de cazurile când, la cererea motivată a președintelui sau a cel puțin 3 membri ai CSM, se hotărăște, cu votul majorității membrilor prezenți, ca ședințele să fie închise și când dezbaterile publice a chestiunilor incluse pe ordinea de zi ar putea să aducă atingere vieții private a persoanelor. Agenda ședinței CSM, proiectele de hotărâri și materialele adiționale care urmează a fi supuse examinării trebuie să se plaseze pe

²⁵⁶ <http://www.osce.org/ro/odihr/75744?download=true>

²⁵⁷ Dispoziții ale art. 117 din Constituția RM.

²⁵⁸ Dispoziții ale art. 10 din Legea nr. 514/1995.

²⁵⁹ Dispoziții ale art. 56² din Legea nr. 514/1995.

²⁶⁰ Dispoziții ale art. 8¹ din Legea nr. 947/1996.

pagina web a CSM cu cel puțin 3 zile înainte de ședință. Ședințele CSM trebuie să se înregistreze prin utilizarea mijloacelor video și audio și să se consemneze în procese-verbale, care se plasează pe pagina web a CSM. Regulamentele aprobate de CSM se publică în Monitorul Oficial al RM. Hotărârile adoptate de CSM și de organele sale, opiniile separate ale membrilor CSM, precum și rapoartele anuale ale CSM trebuie să se publice pe pagina web a CSM. Totodată, potrivit legii²⁶¹, pe pagina web a CSM, trebuie să fie publicat și actul final al controlului activității organizatorice a instanțelor judecătorești la îndeplinirea justiției. De asemenea, CSM este obligat să anunțe, prin intermediul publicării în Monitorul Oficial al RM, în mass-media și pe pagina sa web, lansarea concursului pentru suplinirea funcțiilor vacante de judecător, de vicepreședinte și de președinte al instanței judecătorești²⁶². Legea prevede caracterul public al Registrului participanților la concursul pentru suplinirea funcțiilor vacante de judecător, de președinte sau de vicepreședinte al instanței judecătorești, care trebuie să fie plasat pe pagina web a CSM²⁶³. De asemenea, hotărârile Adunării generale a judecătorilor trebuie să fie publicate pe pagina web a CSM²⁶⁴.

Cât privește Procuratura, evident, nivelul de transparență a informațiilor deținute de organele Procuraturii este limitat de exigențele legii procesuale. Totuși, e necesar ca legea să fie completată cu prevederi care ar asigura transparența deciziilor CSP și a colegiilor de pe lângă acesta.

Transparență (practică)

În ce măsură publicul are acces în practică la informațiile despre activitatea justiției?

Scor: 50

SRSJ a reținut nivelul insuficient al transparenței Judiciarului, cum ar fi: aplicarea insuficientă a tehnologiilor informaționale, dar și transparența insuficientă a instituțiilor de autoadministrare. În practică, Judiciarul oferă informații privind activitatea sa, în mod special – prin intermediul portalului instanțelor judecătorești²⁶⁵, site-urilor oficiale ale CSM²⁶⁶, CJ²⁶⁷, PG²⁶⁸. *Totuși prevederile legale privind transparența nu se pun plenar în aplicare. Mai mult, transparența Judiciarului ar putea fi sporită dacă s-ar răspunde așteptărilor publicului în acest sens.*

Astfel, în ce privește CSM, rămân necesare²⁶⁹: îmbunătățirea modului de prezentare a informației și a conținutului paginii web a CSM, în special prin plasarea și actualizarea informației și introducerea unui sistem performant de căutare a hotărârilor CSM și a altor informații de pe pagina web; publicarea pe site-ul CSM, în afară de agenda ședinței CSM, a materialelor adiționale care urmează a fi supuse examinării în cadrul ședinței CSM și a proceselor-verbale ale ședințelor CSM; transmiterea online a ședințelor CSM pe pagina web a CSM, precum și arhivarea acestora pentru accesare ulterioară; sporirea transparenței Inspecției Judiciare (publicarea actelor de control și rapoartelor anuale de activitate); postarea și arhivarea pe pagina web a CSM, într-o rubrică separată, a informației statistice despre activitatea sistemului judecătoresc; elaborarea unui Raport anual al activității CSM și al

²⁶¹ Dispoziții ale art. art. 7² din Legea nr. 947/1996.

²⁶² Dispoziții ale art. alin. (4) din Legea nr. 544/1995.

²⁶³ Dispoziții ale art. 6¹ din Legea nr. 544/1995.

²⁶⁴ Dispoziții ale art. 23² din Legea nr. 514/1995.

²⁶⁵ <http://courts.justice.md/>

²⁶⁶ www.csm.md

²⁶⁷ www.csj.md

²⁶⁸ www.procuratura.md

²⁶⁹ Centrul de Resurse Juridice din Moldova, *Transparența și eficiența Consiliului Superior al Magistraturii – raport de monitorizare (2010-2012)*, p. 97, http://crjm.org/app/webroot/uploaded/Raport_Transparența_si_eficiența_CCSM_2010_2012.pdf

entităților afiliate și elaborarea și publicarea unui Raport anual separat privind funcționarea sistemului judecătoresc; organizarea conferințelor de presă, briefing-urilor și emiterea comunicatelor de presă despre chestiunile relevante privind CSM și sistemul judecătoresc.

În ce privește CSP, transparența acestui organ rămâne redusă. CSP nu dispune de un site propriu, oferind anumite informații prin intermediul site-ului PG (informații privind atribuțiile, modul de constituire, actele cu caracter normativ pe care le adoptă). Este important ca CSP să fie cât mai transparent posibil, oferind informații complete referitoare la activitatea sa propriu-zisă – deciziile adoptate ca urmare a examinării corespunderii candidaților la funcția de procuror criteriilor prestabilite; propunerile pe care le face Procurorului General de numire, promovare, încurajare, suspendare sau eliberare din funcție a procurorilor.

Responsabilitate (lege)

În ce măsură există prevederi legale care să asigure că justiția raportează, este responsabilă și trasă la răspundere pentru acțiunile sale?

Scor: 75

Cadrul legal național conține prevederi menite să asigure că justiția raportează, este responsabilă și trasă la răspundere pentru acțiunile sale prin prevederi ale legilor de bază în domeniu. Astfel, CSM trebuie să prezinte anual, dar nu mai târziu de 1 aprilie, Parlamentului și Președintelui RM un raport asupra modului de organizare și funcționare a instanțelor judecătorești în anul precedent. CSM trebuie să întocmească anual, până la data de 1 februarie, un raport referitor la activitatea sa, precum și referitor la activitatea sistemului judecătoresc în anul precedent. Raportul de activitate trebuie să fie prezentat public și trebuie să fie supus dezbaterilor la Adunarea generală a judecătorilor. Câte o copie a raportului se remite Președintelui RM și Parlamentului pentru informare. Procurorul General trebuie să prezinte anual Parlamentului un raport despre starea legalității și ordinii de drept din țară, precum și despre măsurile întreprinse pentru redresarea ei. Raportul Procurorului General trebuie să fie făcut public și trebuie să fie plasat pe site-ul Procuraturii.

Totodată, există prevederi despre responsabilitatea individuală a judecătorilor și procurorilor²⁷⁰. Judecătorii poartă răspundere disciplinară pentru încălcarea obligațiilor, pentru comportamentul care dăunează intereselor serviciului și prestigiului justiției, precum și pentru alte abateri disciplinare specificate prin lege. Judecătorul, însă, nu poate fi tras la răspundere pentru opinia sa exprimată în înfăptuirea justiției și pentru hotărârea pronunțată dacă nu va fi stabilită, prin sentință definitivă, vinovăția lui de abuz criminal. Procedurile de atragere la răspundere disciplinară sunt concretizate prin Legea nr. 950 din 19.07.1996 cu privire la Colegiul Disciplinar și la răspunderea disciplinară a judecătorilor (Legea nr. 950/1996). Urmărirea penală împotriva judecătorului poate fi pornită doar de către Procurorul General, cu acordul CSM, în condițiile Codului de procedură penală. În cazul săvârșirii de către judecător a infracțiunilor specificate la art. 324 (Corupere pasivă) și art. 326 (Trafic de influență) ale Codului penal, acordul CSM pentru pornirea urmăririi penale nu este necesar. Judecătorul nu poate fi reținut, supus aducerii silite, arestat, percheziționat fără acordul CSM. Acordul Consiliului Superior al Magistraturii nu este necesar în caz de infracțiune flagrantă și în cazul infracțiunilor specificate la art. 324 și art. 326 ale Codului penal.²⁷¹ Procurorii, la fel, pot fi trași la răspundere disciplinară pentru abateri de la îndatoririle de serviciu, precum și pentru comportament care prejudiciază interesele de serviciu și discreditează imaginea Procuraturii. Procurorului îi pot

²⁷⁰ Dispoziții ale capitolului VI din Legea nr. 544/1995 și ale articolelor 60-63 din Legea nr. 294/2008.

²⁷¹ Prevederi conținute la art. 19 alin. (5) din Legea nr. 544/1995, sintagma „și în cazul infracțiunilor specificate la art. 324 și art. 326 ale Codului penal al Republicii Moldova”, fiind declarate neconstituționale prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 22 din 05.09.13.

fi aplicate, prin hotărâre a Colegiului Disciplinar, următoarele sancțiuni disciplinare: avertismentul; mustrarea; mustrarea aspră; retrogradarea în funcție; retrogradarea în grad de clasificare sau în grad militar special; retragerea insignei „Lucrător de Onoare al Procuraturii”; concedierea din organele Procuraturii. Statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile comise de procurori în exercițiul funcției. Pentru repararea prejudiciului, persoana are dreptul să înainteze acțiune numai împotriva statului, reprezentat de MJ. Răspunderea statului nu înlătură răspunderea procurorului care și-a exercitat cu rea-credință atribuțiile.

Deficiențele cadrului legal referitor la responsabilitatea Judiciarului sunt notorii. Cu titlu de exemplu, Legea nr. 950/1996 nu este suficient de clară și detaliată, astfel nefiind asigurată previzibilitatea aplicării. Recunoscând aceste carențe, Guvernul a elaborat proiectul de Lege cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, fiind propuse: revizuirea modalității de reglementare a temeiurilor răspunderii disciplinare și a listei abaterilor disciplinare; reglementarea detaliată a procedurii disciplinare, cu prevederea clară a garanțiilor procesuale ale subiecților implicați; clarificarea rolului Colegiului Disciplinar și modificarea sancțiunilor disciplinare. Cu regret, Parlamentul a amânat examinarea acestui proiect de lege.

Totodată, cadrul legal conține prevederi care fac posibile anumite dublări de competență între organele de autoadministrare ale Judiciarului și Comisia Națională de Integritate.

Responsabilitate (practică)

În ce măsură membrii sistemului judiciar au raportat și sunt răspunzători pentru acțiunile lor în practică?

Scor: 25

În practică, prevederile legale privind responsabilitatea nu se pun în aplicare plenar. Cele mai grave probleme țin de responsabilizarea individuală a judecătorilor și procurorilor. Organele de autoadministrare nu întotdeauna reușesc să fie eficiente în acest proces. Drept exemplu²⁷² poate servi recenta eliberare din funcție a trei judecători care urmau a fi transferați la o altă instanță din cauza remanierilor în cadrul Judecătoriei Comerciale de Circumscripție. Astfel, deși dispunea de informații prezentate de Președintele RM referitoare la caracterul părțitor la examinarea unor dosare, informații parvenite de la Serviciul de Informații și Securitate (SIS), CSM îi eliberează în baza art. 26 alin. (2) din Legea nr. 544/1995 – demisie onorabilă la propria cerere, rezultând că cei trei judecători vor beneficia de toate indemnizațiile și garanțiile sociale conform legii. De asemenea, publicul este îngrijorat și de faptul că, în pofida cazurilor²⁷³ de nerespectare a procedurilor de repartizare a dosarelor, precum și de nerespectare a obligativității înregistrării audio a ședințelor de judecată, acestea ajung rar să fie examinate de CSM. Cât privește procurorii, situația este și mai gravă, fapt datorat și insuficienței de transparență a procedurilor aplicate.

În vederea sporirii responsabilității Judiciarului în practică, este imperativă transparentizarea activității CSM și CSP, dar și a colegiilor de pe lângă acestea. Totodată, este importantă punerea în aplicare plenară a prevederilor legale ce vizează răspunderea, inclusiv răspunderea individuală a judecătorilor și procurorilor.

²⁷² http://www.promolex.md/upload/publications/ro/doc_1394638104.pdf

²⁷³ Cazuri semnalate de mass-media: <http://www.jurnal.md/ro/news/ion-ple-ca-chemat-la-raport-dar-cru-at-de-csm-1165145/>, http://www.publika.md/bani-in-vant-microfoanele-pentru-inregistrarea-sedintelor-de-judecata---obiecte-de-decor_770941.html

Mecanisme de integritate (lege)

În ce măsură există mecanisme care să asigure integritatea membrilor sistemului judiciar?

Scor:75

Cadrul legal național conține prevederi menite să asigure integritatea judecătorilor și procurorilor.

Candidații la funcția de judecători și procurori trebuie să fie supuși verificării conform Legii nr. 271 din 18.12.2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice (Legea nr. 271/2008) și urmează să fie supuși testării la poligraf conform Legii nr. 269 din 12.12.2008 privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf) (Legea nr. 269/2008)²⁷⁴.

Judecătorii și procurorii sunt obligați să depună declarații cu privire la venituri și proprietate în condițiile Legii nr. 1264 din 19.07.2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcții de conducere. Totodată, judecătorii și procurorii, în condițiile Legii nr. 16 din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese, sunt obligați să depună declarații cu privire la interesele personale. Controlul informațiilor conținute în declarații se efectuează de către Comisia Națională de Integritate, toate declarațiile urmând a fi publicate pe site-ul acestei autorități.

Integritatea trebuie să fie unul din criteriile de selectare a candidaților la funcția de judecător, ca și pregătirea profesională, capacitatea și eficiența candidaților²⁷⁵. Candidații la funcția de judecător sunt selectați de colegiul pentru selecția și cariera judecătorilor în condițiile Legii nr. 544/199 și ale Legii nr. 154 din 05.07.2012 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor; regulamentelor CSM. Judecătorii sunt obligați: să fie imparțiali; să asigure apărarea drepturilor și libertăților persoanelor, onoarei și demnității acestora; să respecte întocmai cerințele legii la îndeplinirea justiției și să asigure interpretarea și aplicarea uniformă a legislației; să se abțină de la fapte care dăunează intereselor serviciului și prestigiului justiției, care compromit cinstea și demnitatea de judecător, provoacă îndoieli față de obiectivitatea lor; să respecte prevederile Codului de etică al judecătorului; să nu divulge secretul deliberării, informațiile obținute în ședință închisă, precum și datele urmăririi penale; să declare actele de corupție și actele conexe acestora, faptele de comportament corupțional, care i-au devenit cunoscute în exercitarea atribuțiilor de serviciu; să depună declarația cu privire la venituri și proprietate; să depună declarația de interese personale.²⁷⁶

Codul de etică al judecătorului a fost aprobat prin Hotărârea CSM nr. 366/15 din 29.11.2007, stabilind standardele de conduită ale acestuia, conforme cu responsabilitățile, onoare și demnitatea profesiei sale. Codul de etică al judecătorului stabilește drept valori-cheie independența și imparțialitatea. Judecătorul este obligat să se abțină de la oricare proces în care imparțialitatea sa ar putea fi pusă la îndoială și să se autorecuze într-un proces în care aceasta este cerută de lege, inclusiv în cazurile în care: are o părținare sau prejudecată proprie față de una din părți; deține informații despre probele constatate ce țin de proces; știe că el, personal sau ca custode, sau soțul său (soția) sau alte rude apropiate au un interes financiar în obiectul disputei sau orice alt interes care ar putea afecta substanțial rezultatul procesului. Codul de etică al judecătorului conține prevederi referitoare la obligațiile judecătorului, ordinea și solemnitatea ședințelor, relațiile judecătorului în colectivul de muncă, precum și modul în care își exercită dreptul la opinie. Astfel, judecătorul nu trebuie să facă comentarii publice, inclusiv în mijloacele de informare în masă, pe marginea cauzelor aflate pe rol

²⁷⁴ Prevederi care urmează a fi puse în aplicare nu mai târziu de 01.01.2015.

²⁷⁵ Dispoziții ale art. 10 alin. (2) din Legea nr. 544/1995.

²⁷⁶ Dispoziții ale art. 15 din Legea nr. 154/2012.

în instanță până la intrarea în vigoare a hotărârilor adoptate. Judecătorul își poate exprima opinia prin declarații publice, realizându-și dreptul la replică, pentru a infirma oricare afirmație falsă sau defăimătoare, inclusiv publicată în mijloacele de informare în masă, la adresa sa sau despre procesul de judecată. În cazul când va face declarații publice, judecătorul trebuie să se conducă de criteriile de rezonabilitate și măsură. Totodată, Codul de etică al judecătorului conține prevederi referitor la restricțiile privind activitățile personale și profesionale, atribuțiile profesionale și familia, activitățile extrajudiciare, activitățile guvernamentale, civile și caritabile, precum și activitățile financiare. Cât privește integritatea, judecătorului îi este interzisă solicitarea sau acceptarea, direct sau indirect, de plăți, cadouri, servicii sau alte beneficii, în numele său, al membrilor familiei sale sau prietenilor, ca prețuire pentru exercitarea sau abținerea de la îndeplinirea obligațiilor sale în legătură cu o cauză care urmează a fi examinată de către acesta, fiind specificat că încălcarea acestor prevederi este supusă urmării penale. Judecătorului i se interzice obținerea ilegală de bunuri materiale, servicii, privilegii sau alte avantaje, inclusiv acceptarea sau achiziționarea de bunuri (servicii) la un preț (tarif) mai mic decât valoarea lor reală. Pentru încălcarea Codului de etică al judecătorului, judecătorul poartă răspundere disciplinară în conformitate cu Legea nr. 950/1996.

De asemenea, cadrul legal național conține prevederi menite să asigure integritatea procurorilor. Buna reputație a candidatului trebuie să fie una din condițiile de numire în funcția de procuror²⁷⁷. Legea²⁷⁸ stabilește și un anumit regim de incompatibilități și interdicții impuse procurorilor. Astfel, funcția de procuror este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția activităților didactice și științifice. Procurorul este obligat să se abțină de la orice activitate legată de exercitarea funcției sale în cazuri care presupun existența unui conflict între interesele sale, pe de o parte, și interesul public, al justiției sau al apărării intereselor generale ale societății, pe de alta. Procurorul nu are dreptul: să participe în proces de judecată dacă se află cu judecătorul, cu avocatul sau cu un alt participant la proces interesat de rezultatele procesului în relații de căsătorie, de rudenie sau de afinitate de până la gradul II inclusiv; să facă parte din partide sau din formațiuni politice, să desfășoare ori să participe la activități cu caracter politic, iar în exercitarea atribuțiilor să exprime sau să manifeste în orice mod convingerile sale politice; să fie ofițer de investigații, inclusiv sub acoperire, informator sau colaborator al organului care exercită activitate specială de investigații; să-și exprime public opinia cu privire la dosare, la procese, la cauze aflate în curs de desfășurare sau cu privire la cele despre care dispune de informație în legătură cu funcția exercitată, altele decât cele care sunt în gestiunea sa; să desfășoare activitate de întreprinzător sau activitate comercială, direct sau prin persoane interpuse; să desfășoare activitate de arbitraj în litigii civile, comerciale sau de altă natură; să acorde consultații scrise sau verbale în probleme litigioase, chiar în cazul în care cauza respectivă este examinată de un organ al Procuraturii, altul decât acela în cadrul căruia își exercită funcția, cu excepția soțului (soției), copiilor și părinților, și nu poate îndeplini nici o altă activitate care, potrivit legii, este efectuată de avocat; să aibă calitatea de asociat sau de membru în organul de conducere, de administrare sau de control al unei societăți comerciale, inclusiv în bancă sau în o altă instituție de credit, în societate de asigurări ori în societate financiară, în companie națională, în societate națională sau în regie autonomă.

Totodată, procurorul este obligat să respecte regulile deontologice ale procurorilor și să se abțină de la fapte care ar discredita imaginea Procuraturii sau ar compromite titlul de procuror²⁷⁹. Codul de etică al procurorului a fost aprobat prin Hotărârea CSP nr. 12-3d-228/11 din 04.10.2011. Codul conține norme de conduită profesională, precum și norme de conduită în afara exercitării atribuțiilor de serviciu. Procurorul nu poate: să folosească sau să permită folosirea numelui său, însoțit de calitatea de procuror, a imaginii sale publice, a vocii sau semnăturii sale pentru orice formă de publicitate, cu

²⁷⁷ Dispoziții ale art. 36 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 294/2008.

²⁷⁸ Dispoziții ale articolelor 34 și 35 din Legea nr. 294/2008.

²⁷⁹ Dispoziții ale art. 54 lit. b) din Legea nr. 294/2008.

excepția publicității gratuite în scopuri caritabile; să dea preferință unor persoane fizice sau juridice la elaborarea și emiterea de decizii; să intervină în procesul de examinare a cazului ce nu îi este repartizat pentru soluționare; să solicite sau să accepte cadouri, servicii, favoruri sau alte avantaje care îi sunt destinate personal sau familiei, rudelor, prietenilor, persoanelor fizice sau juridice, cu care a avut relații de afaceri sau de natură politică, ce îi pot influența corectitudinea în exercitarea funcției deținute sau pot fi considerate drept recompensă în raport cu atribuțiile de serviciu. În afara exercitării atribuțiilor de serviciu, procurorul va da dovadă de un comportament care ar păstra și consolida încrederea populației în imparțialitatea și prestigiul activității de procuror, va respecta și se va conforma legii; nu va face pariuri și mize, participând la jocuri de hazard cu banii și cu alte valori; se va comporta în familie și în societate adecvat normelor de conviețuire unanim recunoscute; se va comporta într-un mod în care să promoveze și să mențină încrederea publicului în profesia de procuror; nu trebuie să accepte cadouri, beneficii, recompense sau semne de ospitalitate de la terțe persoane sau să îndeplinească însărcinări care ar putea fi percepute drept acte ce compromit integritatea, probitatea și imparțialitatea lui ca procuror.

La acest compartiment, reținem că Legea nr. 269/2008 nu poate fi pusă în aplicare atâta timp, cât nu sunt elaborate și adoptate de către Guvern toate actele normative subordonate acestei legi.

Mecanisme de integritate (practică)

În ce măsură este asigurată în practică integritatea membrilor sistemului judiciar?

Scor: 25

În practică, în pofida reglementărilor, există numeroase cazuri de eșec de integritate a reprezentanților Judiciarului, acestea fiind semnalate în mod constant și de mass-media²⁸⁰. Declarațiile depuse de către judecători și procurori sunt verificate de către Comisia Națională de Integritate, inclusiv ca urmare a articolelor jurnaliștilor. În cele 9 luni ale anului 2013, Comisia Națională de Integritate a inițiat controale în privința a 19 judecători și 7 procurori²⁸¹.

Totodată, spre deosebire de alte categorii de agenți publici, judecătorii și procurorii se supun verificărilor de către SIS în condițiile Legii nr. 271/2008. Astfel, potrivit informațiilor disponibile, SIS a examinat și remis avize consultative: în anul 2012 – 471, dintre care în privința a 303 judecători și 168 de procurori, fiind identificate cu factori de risc 33 de persoane, inclusiv 21 de judecători și 12 procurori; în anul 2013 – 298 de avize consultative, dintre care în privința a 72 de judecători și 226 de procurori, fiind identificate cu factori de risc 51 de persoane, inclusiv 25 de judecători și 26 de procurori. Îngrijorează faptul că, în pofida semnalărilor SIS, sunt promovați sau menținuți în funcții judecători și procurori cu o reputație deteriorată. Cel mai recent caz de rezonanță este cazul adjunctului procurorului municipiului Chișinău, menținut în funcție în pofida avizului negativ al SIS²⁸².

²⁸⁰ Cu titlu de exemplu:

<http://www.zdg.md/investigatii/masina-de-serviciu-averea-si-dosarele-familiei-presedintelui-judecatoriei-straseni>, <http://www.jurnal.md/ro/news/averile-judecatorilor-preocuparea-presei-nu-si-a-organelor-de-drept-1159139/>, <http://www.jurnal.md/ro/news/razboi-judecatorilor-cu-averi-ilicite-1157851/>, <http://www.jurnal.md/ro/news/judecatori-implica-i-in-scandaluri-promova-i-la-distinc-ii-de-stat-1157790/>, <http://www.moldovacurata.md/interese-avere-la-vedere/avere-la-vedere/averile-dobandite-in-trecut-de-catre-judecatori-nu-sunt-verificate-de-cni>, http://www.publika.md/sase-judecatori-vor-fi-verificati-de-cni-pentru-averi-nejustificate-iata-numele-acestora_1528291.html, http://www.publika.md/judecatorii-suspectati-ca-ar-fi-implicati-intr-o-schema-de-spalare-a-aproape-100-de-miliarde-de-lei-vor-fi-verificati_1862951.html, <http://m.noi.md/md/news/36516>, http://www.publika.md/noi-dezvaluiri-in-cazul-atacului-raider-asupra-moldova-agroindbank-video_672541.html, <http://www.zdg.md/investigatii/dosarele-judecatorilor-cine-si-cum-a-dat-mita-la-judecatoria-causeni>.

²⁸¹ http://www.cni.md/Upload/Raport_final_2013_ro.pdf

²⁸² <http://www.jurnal.md/ro/search/?q=gherasimenco&cx=008960762881312742868%3Avwtf5p-4qtw&cof=FORID%3A11&ie=UTF-8>

În general, organele de autoadministrare nu întotdeauna reușesc să convingă publicul că veghează cu adevărat asupra integrității. Cu titlu de exemplu²⁸³ poate fi menționat și cazul adjunctului procurorului din sectorul Buiucani, municipiul Chișinău, doamna plasându-și pe account-ul dintr-o rețea de socializare peste 100 de poze în care își expune imobilul luxos, precum și poze într-o ținută vestimentară mai puțin decentă, alături de pozele în uniformă de procuror. PG a anunțat că doamna a fost eliberată din funcție, pentru ca mass-media s-o regăsească între procurorii unei procuraturi specializate.

Cel mai de rezonanță caz de eșec al integrității rămâne cazul „Pădurea Domnească” de la finele anului 2012, când Procurorul General, președintele și un judecător al Curții de Apel Chișinău, directorul Agenției „Moldsilva”, alți agenți publici, împreună cu oameni de afaceri, au participat la o vânătoare în rezervația „Pădurea Domnească”, soldată cu moartea tragică a unuia din participanți²⁸⁴. Ulterior, Procurorul General a fost eliberat, la cererea sa, din funcție. Însă acest lucru s-a întâmplat mult mai târziu, sub presiunea societății civile.

Încrederea diminuată a publicului în Judiciar este determinată și de faptul că judecătorii, rareori, sunt trași la răspundere penală pentru infracțiunile de corupție, investigațiile în acest sens fiind rare și în cazul procurorilor. În anul 2013, potrivit Raportului de activitate a CNA pentru anul 2013²⁸⁵, din totalul de 9 cauze penale cercetate în privința judecătorilor, 4 cauze penale au fost trimise judecătii. Una din acestea este în privința unui judecător de instrucție al Judecătoriei raionului Căușeni, privind coruperea pasivă, săvârșită în complicitate cu asistentul Judecătoriei, prin intermediul căruia a pretins și primit de la un cetățean 300 de litri de motorină și 100 de litri de benzină și mijloace bănești în valoare de 500 MDL, pentru pronunțarea hotărârilor de încetare a unor procese contravenționale. Totodată, se examinează autosesizarea privind pronunțarea de către judecătorul respectiv a hotărârii contrare legii la examinarea cauzei contravenționale, prin admiterea unui demers de retragere a contestației, care, de fapt, nu a fost înaintat. Un alt exemplu – cauza penală în privința unui judecător al Judecătoriei Criuleni, care, în complicitate cu un avocat, au estorcat și primit mijloace bănești ce nu li se cuvin în valoare de 2000 EUR, pentru adoptarea unei sentințe de achitare într-un dosar de învinuire pentru maltratare a persoanei. Și în privința procurorilor există cazuri de urmărire penală. Recent, Procuratura Anticorupție a terminat urmărirea penală și a trimis în instanța de judecată cauza penală de învinuire a unui procuror din Procuratura raionului Nisporeni, reținut în februarie 2014 pentru corupere pasivă²⁸⁶. Urmărirea penală pe numele acestuia a fost declanșată în baza plângerii depuse de un cetățean care reclama că procurorul i-a pretins suma de 1000 EUR pentru a înceta o cauză penală. Actualmente, acesta se află în stare de arest, iar CSP l-a suspendat provizoriu din funcție. Acesta este al treilea procuror, reținut de la începutul anului curent pentru acte de corupție, după ce în ianuarie alți doi procurori, unul din Ocnița, iar celălalt din Florești, au fost documentați cu 400 EUR și, respectiv, 2 000 MDL, sume pretinse de la cetățeni pentru a nu-și îndeplini atribuțiile prevăzute de lege²⁸⁷.

Totuși aceste eforturi sunt percepute drept unele minore, senzația generală fiind că Judiciarul își protejează personalul, mai multe persoane cu grave probleme de integritate rămânând în funcții de conducere ale Judiciarului.

²⁸³ <http://www.jurnal.md/ro/search/?q=elena+neaga&cx=008960762881312742868%3Avwtf5p-4qtw&cof=FORID%3A11&ie=UTF-8&siteurl=>

²⁸⁴ <http://www.jurnal.md/ro/search/?q=padurea+domneasca&cx=008960762881312742868%3Avwtf5p-4qtw&cof=FORID%3A11&ie=UTF-8&siteurl=>

²⁸⁵ http://cna.md/sites/default/files/statdata/raport_cna_2013.pdf

²⁸⁶ <http://www.procuratura.md/md/news/1211/1/5673/>

²⁸⁷ <http://www.procuratura.md/md/news/1211/1/5673/>

Supravegherea Executivului

În ce măsură sistemul judiciar asigură o supraveghere eficace asupra executivului?

Scor: 50

Judiciarul poate asigura supravegherea Executivului, în mod special, în limitele și în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000²⁸⁸. Contenciosul administrativ ca instituție juridică are drept scop contracararea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept. Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Competență de judecare a acțiunilor în contenciosul administrativ au: judecătoriile; curțile de apel; Curtea Supremă de Justiție. Pentru judecarea acțiunilor în contenciosul administrativ, la curțile de apel și la CSJ sunt instituite colegii specializate. În judecătorii, acțiunile în contenciosul administrativ sunt judecate de judecatori desemnați de președintele instanței respective. Legea prevede detaliat procedura examinării acțiunii în contenciosul administrativ, fiind stipulată și posibilitatea suspendării actului administrativ. Actul administrativ contestat poate fi anulat, în tot sau în parte, în cazul în care: este ilegal în fond ca fiind emis contrar prevederilor legii; este ilegal ca fiind emis cu încălcarea competenței; este ilegal ca fiind emis cu încălcarea procedurii stabilite. În cazul admiterii acțiunii, instanța de contencios administrativ se pronunță, la cerere, și asupra reparării prejudiciului material și moral cauzat prin actul administrativ ilegal sau prin neexaminarea în termenul legal a cererii prealabile.

Cetățenii devin tot mai activi în revendicarea drepturilor prejudiciate de către autoritățile publice. Cu titlu de exemplu, judecarea acțiunilor în contencios administrativ se caracterizează prin următorii indici în anul 2013²⁸⁹: 2446 de cauze în totală restanță la începutul perioadei de raportare; 8099 de cauze primite; 3393 de cauze examinate cu pronunțarea hotărârii, inclusiv 2050 de acțiuni admise, 651 de cauze în care procesul a fost încetat, 1278 de cereri scoase de pe rol, 761 de cauze remise în alte instanțe de judecată. În total, au fost soluționate 6085 de cauze, dintre care 1971 de cauze în termen mai mare de 2 luni, restanța la sfârșitul perioadei de raportare constituind 3319 cauze.

La acest compartiment, reținem problemele constatate în nota informativă la proiectul Codului de procedură administrativă și susținem necesitatea promovării și adoptării acestui proiect²⁹⁰. Legislația în vigoare abundă în reglementări cu privire la aspecte ce vizează modul de funcționare a autorităților administrației publice și instituțiilor publice, de prestare de către acestea a serviciilor publice cetățenilor și persoanelor juridice, emiterea de acte administrative cu caracter normativ sau individual, mecanismele de rezolvare a petițiilor, de soluționare a cererilor privind accesul la informație, de asigurare a transparenței activității autorităților publice în fața societății civile. Astfel, cadrul legal național prevede multiple proceduri speciale și neuniforme, conținând deseori și contradicții între prevederi, fapt ce determină o aplicare greoaie și neunitară a lor de către beneficiari – atât autorități publice și instanțe judecătorești, cât și cetățeni. Prin adoptarea proiectului Codului de procedură administrativă, s-ar uniformiza soluțiile legale disparate existente în legislația actuală, precum și reglementarea unor situații juridice semnalate de practica administrativă a autorităților publice; s-ar

²⁸⁸ Procuratura, potrivit art. 5 lit. d) din Legea nr. 294/2008, participă la judecarea cauzelor civile, inclusiv de contencios administrativ, și contravenționale în care procedura a fost intentată de ea.

²⁸⁹ Generalizarea cu privire la activitatea instanțelor judecătorești pentru anul 2013, <http://www.csm.md/files/Statistica/2013/12%20luni/Generalizare.pdf>

²⁹⁰ <http://www.particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=1057>

corobora regulile, conceptele și instituțiile juridice specifice procedurii administrative cu cele proprii contenciosului administrativ; s-ar simplifica mijloacele de acțiune a administrației publice prin coerența și predictibilitatea procedurilor; ar crește transparența decizională și s-ar îmbunătăți comunicarea în interiorul și exteriorul administrației publice; s-ar asigura stabilitatea procedurilor administrative și, indirect, predictibilitatea actului administrativ.

Investigarea corupției

În ce măsură este decis sistemul judiciar să lupte împotriva corupției prin urmărirea în justiție sau alte activități?

Scor: 25

Conform art. 25 din Legea nr. 294/2008 cu privire la Procuratură, în anumite domenii speciale activează procuraturile specializate, una dintre care este Procuratura anticorupție, specializată în combaterea infracțiunilor de corupție, care își exercită atribuțiile pe întreg teritoriul țării.

Potrivit statisticilor oferite de către Procuratura anticorupție²⁹¹, în cursul anului 2013, autoritatea a exercitat și a condus urmărirea penală în 2243 de cauze penale, din care, 774 au fost pornite în anul 2013. În instanțele de judecată procurorii au expediat pentru examinare 236 de cauze penale, dintre care 174 de cauze penale privind comiterea infracțiunilor de corupție și conexe celor de corupție, inclusiv, în privința: a 44 de colaboratori de poliție; 17 reprezentanți ai administrației publice locale; 17 angajați din sfera învățământului; 13 primari; 13 reprezentanți ai societăților comerciale; 10 funcționari publici; 9 avocați; 5 reprezentanți ai instituțiilor medico-sanitare publice; 3 executori judecătorești; 3 colaboratori CNA/CCCEC; un ministru; un procuror; un colaborator al instituțiilor penitenciare; un expert judiciar; alte categorii de subiecți. Cu participarea procurorilor din Procuratura anticorupție, instanțele de judecată au pronunțat 160 de sentințe în privința a 180 de persoane, învinuite de comiterea unor acte de corupție, dintre care: 101 sentințe de condamnare, în privința a 116 persoane; 43 – de încetare, în privința a 46 de persoane; 16 – de achitare, în privința a 18 persoane. Procuratura anticorupție a inițiat, anul trecut, o serie de măsuri de investigare și identificare în anumite sectoare a disfuncțiilor ce constituie factori de risc, fiind realizate 82 de controale. Ca rezultat, procurorii au reacționat prin înaintarea a 69 de sesizări și 16 recursuri împotriva actelor ilegale și inițierea urmăririi penale în 11 cauze. De asemenea, în perioada vizată, la Procuratura anticorupție au parvenit 387 de sesizări de la cetățeni despre comiterea unor acte de corupție, în baza cărora au fost declanșate 228 de urmăriri penale. *Astfel, potrivit statisticilor, sentințele de condamnare constituie 63% din sentințele pronunțate, performanță care nu satisface, pe deplin, așteptările publicului. Publicul așteaptă mai multe urmăriri penale în privința funcționarilor de nivel superior, precum și pedepse mult mai dure. În general, luând în calcul și statisticile impunătoare ale CNA privind cauzele penale clasate²⁹², investigarea corupției necesită a fi eficientizată, inclusiv prin asigurarea inadmisibilității conflictelor de competență între organele de urmărire penală și stabilirea unor criterii relevante de evaluare a performanțelor organelor de urmărire penală²⁹³.*

²⁹¹ <http://www.procuratura.md/md/news/1211/1/5631/>

²⁹² Statistici prezentate la compartimentul Investigarea, pilonul Agențiile Anticorupție.

²⁹³ Recomandări formulate și la pilonii Agențiile Anticorupție (Comisia Națională de Integritate, Centrul Național Anticorupție) și Instituțiile de aplicare a legii (Poliția).

RECOMANDĂRI:

- Consolidarea rolului CSM în procesul de gestionare a resurselor alocate Judiciarului, inclusiv prin eliminarea competențelor MJ în acest sens;
- Completarea cadrului legal cu prevederi exprese, prin care s-ar prevedea dotarea CSP cu buget propriu, membri detașați, personal auxiliar și sediu;
- Eficientizarea gestionării, în practică, a resurselor alocate, inclusiv prin sporirea capacității sistemului, la nivel individual și instituțional, de a asigura planificarea și evaluarea reală a necesităților bugetare (implementarea acțiunilor prevăzute de SRSJ în acest sens);
- Consolidarea sistemului de securitate în sediile instanțelor judecătorești prin asigurarea funcționalității poliției judecătorești;
- Eficientizarea activității INJ prin implementarea acțiunilor prevăzute de SRSJ în acest sens;
- Reformarea eventuală a sistemului de salarizare a angajaților Procuraturii;
- Revizuirea modului de numire a Procurorului General (eventuale prevederi referitoare la numirea în funcție a Procurorului General de Președintele RM, la propunerea CSP);
- Efectuarea de către Legislativ a numirilor membrilor CSM și CSPP într-un mod echilibrat, transparent și responsabil;
- Completarea cadrului legal cu prevederi care ar asigura transparența deciziilor CSP și colegiilor de pe lângă acesta;
- Examinarea și adoptarea de către Parlament a proiectului de Lege cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor;
- Revizuirea prevederilor legale în vederea excluderii dublărilor de competență între organele de autoadministrare ale Judiciarului și Comisia Națională de Integritate;
- Punerea în aplicare plenară a prevederilor legale ce vizează răspunderea, inclusiv răspunderea individuală a judecătorilor și procurorilor;
- Elaborarea și adoptarea de către Guvern a tuturor actelor normative subordonate Legii nr. 269/2008;
- Punerea în aplicare plenară a prevederilor legale menite să asigure integritatea individuală a judecătorilor și procurorilor;
- Promovarea, examinarea și adoptarea de către Parlament a proiectului Codului de procedură administrativă;
- Eficientizarea activității de investigare a corupției, inclusiv prin asigurarea inadmisibilității conflictelor de competență între organele de urmărire penală și stabilirea unor criterii relevante de evaluare a performanțelor organelor de urmărire penală.

SECTORUL PUBLIC

REZUMAT

Corupția din sectorul public continuă să rămână o problemă majoră în procesul de democratizare a societății, după cum relatează diverse sondaje, studii și rapoarte, care identifică serviciile publice, serviciul vamal, organele fiscale, instituțiile medicale și de educație ca cele mai corupte componente ale sectorului public. Potrivit Barometrului Global al Corupției 2013, 66% din respondenții din Republica Moldova percep oficialii publici și funcționarii publici ca fiind corupți și foarte corupți, nivelul de corupție al acestora fiind evaluat cu scorul de 3,9 (pe o scară unde 1 – deloc corupt iar 5 – extrem de corupt)²⁹⁴. Un număr mare de cazuri de corupție și conexe au fost identificate în administrația publică²⁹⁵. Funcționalitatea Sistemului Național de Integritate și reducerea vulnerabilității autorităților (instituțiilor) publice reprezintă principala garanție în contracararea corupției în sectorul public.

Volumul resurselor alocate de la bugetul public național către sectorul public a înregistrat o dinamică ascendentă în ultimii patru ani, acestea fiind evaluate ca suficiente în total și insuficiente pentru dezvoltare, aplicarea tehnologiilor moderne de prestare a serviciilor publice și dezvoltarea profesională a funcționarilor publici. Cadrul legal conține prevederi referitor la transparență, responsabilitate și integritate în sectorul public, însă aplicarea acestor prevederi în practică este neuniformă. Sectorul public este implicat insuficient în procesul de educare a publicului în spiritul anticorupției. Cadrul legal al achizițiilor publice este orientat spre crearea unui mediu competitiv și transparent în adjudecarea contractelor de achiziții publice, dar conține deficiențe ce poziționează Agenția de Achiziții publice într-un conflict de interese.

Tabelul de mai jos prezintă rezultatele evaluării sectorului public:

Sectorul public, Scor general: 53/100			
	Indicator	Lege	Practică
Capacitate 50/100	Resurse	50	50
	Independență	75	25
Guvernare 58/100	Transparență	75	50
	Responsabilitate	75	25
	Integritate	75	50
Rol 50/100	Educația publică		50
	Cooperarea cu instituțiile publice, ONG-urile și agențiile private în prevenirea/combaterea corupției		50
	Reducerea riscului de corupție prin menținerea integrității în achizițiile publice		50

²⁹⁴ <http://www.transparency.md/content/view/900/48/lang,en/>

²⁹⁵ Raportul de activitate al Centrului Național Anticorupție în semestrul I al anului 2013, <http://www.cna.md>

STRUCTURĂ ȘI ORGANIZARE

Sectorul public reprezintă activitatea entităților publice care sunt finanțate de la bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele unităților administrativ-teritoriale și din mijloace speciale. Administrația publică din Republica Moldova include organele autorităților publice, administrația publică centrală de specialitate²⁹⁶ și administrația publică locală²⁹⁷. Toate entitățile (autorități și instituții) publice cad sub incidența Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar²⁹⁸, Legii privind achizițiile publice²⁹⁹ și sunt supuse auditului Curții de Conturi. Autoritățile administrației publice cad sub incidența Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public³⁰⁰. Reforma sectorului public din Moldova s-a axat preponderent pe reformarea administrației publice centrale, în special a organelor centrale de specialitate care elaborează politicile publice, întârziind cu reformarea serviciilor publice.

Evaluarea administrației publice în acest compartiment nu include autoritățile publice incluse separat în alte compartimente (Parlamentul, Executivul, Curtea de Conturi, Comisia Electorală Centrală, Centrul Național Anticorupție, Comisia Națională de Integritate, Poliția).

EVALUARE

Resurse (lege)

În ce măsură cadrul normativ în vigoare oferă sectorului public resurse financiare, umane și de infrastructură adecvate pentru a-și îndeplini eficient sarcinile?

Scor: 50

Cadrul legal național (Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar, Legea bugetului de stat și Legea cu privire la bugetul asigurărilor sociale de stat) asigură sectorul public cu resurse pentru a realiza competențele. Fiecare autoritate (instituție) publică dispune de un buget format conform legislației în vigoare. Alocarea cheltuielilor publice de la bugetul public național înregistrează o evoluție ascendentă în ultimii patru ani și a însumat 35364 mil. MDL în 2012, cu 29,3% mai mult decât în 2009. În același timp, alocarea cheltuielilor publice de la bugetul de stat s-a majorat numai cu 21,4%, constituind 21544,2 mil. MDL în 2012; de menționat că în 2013 alocațiile au însumat 24110,3 mil. MDL, cu 11,9% mai mult ca în 2012. În anul 2013, s-au micșorat cheltuielile bugetului de stat alocate pentru servicii de stat cu gestiune generală (1284 mil. MDL, comparativ cu 1308 mil. MDL în 2012).

Legea bugetului de stat³⁰¹ stabilește anual limitele numărului și cheltuielilor de personal ale entităților publice finanțate de la bugetul de stat și de la bugetele unităților administrativ-teritoriale. O problemă stringentă care persistă în sectorul public este numărul excesiv de salariați bugetari, comparativ cu media țărilor OCDE³⁰². Sectorul public din Republica Moldova a înregistrat o mărime de 21% în anul 2010³⁰³, calculată ca pondere a angajaților în forța de muncă din economie. În calitate de soluție, Legea bugetului de stat prevede o reducere graduală a numărului de salariați finanțați de la buget în

²⁹⁶ Legea nr. 98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate.

²⁹⁷ Legea nr. 436-XV din 28.12.2006 privind administrația publică locală.

²⁹⁸ Legea nr. 847-XIII din 24.05.1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar.

²⁹⁹ Legea nr. 96-XVI din 13.04.2007 privind achizițiile publice.

³⁰⁰ Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

³⁰¹ Legea bugetului de stat pentru anul 2013, art. 8.

³⁰² OECD publication., *Government at the Glance*, 2011, France, Paris, <http://www.oecd.org/gov/pem/hrpractices.htm>

³⁰³ Biroul Național de Statistică, *Anuarul Statistic al Republicii Moldova, 2011, 2012*, www.statistica.gov.md

vederea micșorării cheltuielilor bugetare pentru întreținerea instituțiilor bugetare. Limita numărului de personal al autorităților (instituțiilor) publice a constituit 195862 de unități pentru 2013 și s-a redus cu 16138 de persoane sau cu 8%, comparativ cu 2011. Limitele cheltuielilor de personal ale autorităților (instituțiilor) publice centrale finanțate de la bugetul de stat au constituit 4049,9 mil. MDL pentru 2013, cu 426,3 mil. MDL sau cu 12% mai mult decât în 2011. Limitele cheltuielilor de personal ale autorităților (instituțiilor) publice locale finanțate de la bugetele unităților administrativ-teritoriale au constituit 4544,6 mil. MDL în 2013, cu 66,3 mil. MDL sau cu 2% mai puțin decât în 2011. În același timp, limita numărului de personal pentru învățământ s-a redus substanțial: în 2013 – cu 21043 persoane sau cu 16%, comparativ cu 2011, constituind 108817 persoane. Ca urmare, s-a redus alocarea cheltuielilor de personal pentru finanțarea învățământului – de la bugetul de stat cu 566,2 mil. MDL sau cu 46%; de la bugetele unităților administrativ-teritoriale cu 166,7 mil. MDL sau cu 5%.

Salarizarea funcționarilor publici este stabilită în baza Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și a Legii privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici³⁰⁴. Retribuirea salariaților din sectorul public, aflați în relații de muncă cu angajatorii, se stabilește prin Legea salarizării³⁰⁵. Sistemul de salarizare al funcționarilor publici, reformat recent (în vigoare din 1 aprilie 2012), a fost elaborat în baza principiului „plată egală pentru muncă egală”, include sistemul de gradare corelat cu valoarea posturilor. Reformarea sistemului de salarizare a majorat substanțial salariul funcționarului public debutant, stimulând angajarea persoanelor tinere în funcție publică³⁰⁶, dar n-a asigurat un nivel competitiv al salariilor, conform opiniei funcționarilor publici. Ca urmare, funcțiile publice vacante sunt greu de ocupat, în special în autoritățile care prestează servicii publice. Punerea în funcțiune a Legii pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice, concomitent cu Legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, a contribuit la delimitarea funcțiilor publice de funcțiile de deservire tehnică a autorităților publice și, respectiv, la optimizarea numărului de funcționari publici.

În vederea asigurării eficienței mijloacelor financiare în entitățile publice urmează să fie dezvoltat managementul performanței prin elaborarea cadrului normativ al performanței organizaționale.

Resurse (practică)

În ce măsură sectorul public dispune de resurse adecvate pentru a-și îndeplini în practică sarcinile?

Scor: 50

Deși a fost creat și implementat mecanismul de planificare a necesităților de personal, *subdiviziunile resurse umane au capacități joase în planificarea statului de personal*³⁰⁷.

Ca urmare a prevederilor privind optimizarea personalului și cheltuielilor în sectorul bugetar, se optimizează (reduce) numărul total al salariaților din sectorul bugetar, inclusiv în sistemul de învățământ, ca urmare, se modifică frecvent statele de personal ale entităților publice centrale și locale cu avizarea lor ulterioară de către Cancelaria de Stat. În serviciul public, numărul de funcționari publici înregistrează o valoare rezonabilă, comparativ cu practicile altor țări. Ponderea funcționarilor publici în totalul forței de muncă pe economie a constituit 11,3% în 2010. Astfel, resursele umane pot

³⁰⁴ Legea nr. 48 din 22.03.2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici.

³⁰⁵ Legea nr. 847-XV din 14.02.2002 salarizării.

³⁰⁶ Tamara Gheorghiuța, *Adapting the public sector to the new procedure of assessing performance and training needs*, Universitatea Liberă Internațională din Moldova, Seria Economie, 2010, vol. 10, pag. 97-105.

³⁰⁷ Tamara Gheorghiuța, *Managementul resurselor umane în serviciul public al Republicii Moldova și provocările europenizării*, Revista științifică Studii Economice, nr. 1-2 (iunie), 2012, ULIM, pag. 224.

fi evaluate ca suficiente. Cu toate că cheltuielile alocate de la bugetul de stat către sectorul public sunt în creștere an de an, cheltuielile bugetare pentru servicii publice cu gestiune generală și cele pentru învățământ, înregistrează un nivel mai mic în 2013, comparativ cu 2012. Bugetele entităților publice, în virtutea legii, pot fi consultate pe paginile web ale acestora³⁰⁸. Mijloacele financiare alocate instituțiilor publice nu sunt satisfăcătoare, acestea sunt suficiente pentru retribuirea personalului, dar insuficiente pentru dezvoltarea și aplicarea tehnologiilor moderne de prestare a serviciilor publice către cetățeni și oamenii de afaceri. Întârzierea reformării serviciilor publice și prestarea acestora în mod tradițional duc la nemulțumiri și corupție. Un studiu sociologic relevă că fenomene de mituire au fost raportate în cazul a 24 din cele 30 de categorii din instituțiile publice³⁰⁹. Mijloacele financiare bugetare alocate pentru dezvoltarea profesională a funcționarilor publici nu acoperă necesitățile, fiind mai mici comparativ cu limita de 2% preconizată de Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarilor publici.

Lipsa prevederilor referitoare la evaluarea performanței organizaționale în sectorul public, inclusiv în serviciul public, are impact negativ asupra modului de finanțare a autorităților publice și/sau de destituire a conducătorilor entității publice, care sunt influențate mai mult de apartenența politică a conducătorului autorității decât de realizarea misiunii/obiectivelor entității.

Sistemul de recrutare a personalului în serviciul public a fost modernizat și circa 50% din funcțiile publice sunt ocupate prin concurs. Deși procedurile de recrutare sunt în fond respectate, în funcția publică vacantă nu întotdeauna sunt selectați cei mai potriviți candidați, din cauza că se apreciază nivelul de cunoștințe, și nu abilitățile practice ale candidaților. În acest context, sistemul de recrutare urmează a fi dezvoltat.

În perioada de realizare a reformei administrației publice centrale, au fost obținute unele rezultate, inclusiv faptul că ministerele și alte autorități administrative centrale au început să elaboreze bugetele pe bază de programe și performanță. Totuși *nu este elaborat și pus în funcțiune sistemul de evaluare a performanțelor entităților publice în raport cu mărimea resurselor financiare alocate*. Cu toate că a fost perfecționat sistemul de motivare a funcționarilor publici și majorat salariul pentru unele categorii de funcționari publici, *salariul pentru multe categorii de bugetari este necompetitiv*. Ca urmare, *este problematică asigurarea administrației publice cu personal profesionist, bine motivat, responsabil și cu funcții stabile*. În multe autorități publice *fluctuația personalului este relativ mare, inclusiv a persoanelor tinere*. Un număr redus de cetățeni, inclusiv tineretul, dorește să activeze în sectorul public.

Independență (lege)

În ce măsură este sectorul public independent și liber de subordonare prin lege față de actorii externi?

Scor: 75

Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public conține prevederi ce vizează stabilitatea funcționarului public în funcția publică deținută și dreptul de a fi promovat într-o funcție publică superioară. *Totuși, cadrul legal în vigoare nu stabilește prevederi disciplinare, administrative și penale pentru conducătorii autorităților publice care încalcă prevederile legii în cauză*. Funcționarul public poate să-și apere drepturile în instanță de judecată. În același timp, cadrul normativ referitor la reorganizarea organelor centrale de specialitate în cazurile de remaniere guvernamentală *nu stabilește reguli clare care ar asigura stabilitatea funcționarilor publici în funcție*. Ca urmare, organele centrale de specialitate și autoritățile administrative de specialitate din subordine sunt supuse frecvent reorganizărilor.

³⁰⁸ <http://www.mec.md>

³⁰⁹ IPP, *Fișele de raportare a cetățenilor din Republica Moldova*, 2011, <http://www.ipp.md>

Funcționarul public poate participa la activități și dezbateri publice, având obligația de a face cunoscut faptul că opinia exprimată nu reprezintă punctul de vedere oficial al autorității publice în cadrul căreia își desfășoară activitatea. Funcționarii publici pot avea calitatea de membru al partidelor politice sau organizațiilor social-politice legal constituite, cu excepțiile prevăzute de lege. În timpul exercitării atribuțiilor, funcționarul public se va abține de la exprimarea sau manifestarea publică a preferințelor politice și favorizarea vreunui partid politic sau vreunei organizații social-politice.

În 2010, au fost adoptate și implementate prevederi privind delimitarea funcției publice de funcția politică, în 2012 – adoptate prevederi privind delimitarea funcțiilor politice de cele administrative, prin introducerea funcției de secretar de stat în ministere prin Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și Legea privind administrația publică centrală de specialitate, însă *cadrul normativ secundar de aplicare a acestei prevederi n-a fost încă aprobat de Guvern*. Secretarul de stat va acționa drept intermediar între demnitar (ministru) numit pe principii politice și funcționarii publici, selectați pe bază de merit.

Aprobarea cadrului normativ secundar și implementarea funcției de secretar de stat în ministere va putea diminua influența politicului asupra personalului din autoritățile publice. În vederea asigurării stabilității în funcție a funcționarilor publici, propunem stabilirea clară în cadrul normativ a prevederilor de reorganizare a organelor centrale de specialitate în cazurile de remaniere guvernamentală.

Independență (practică)

În ce măsură este sectorul public liber de subordonare față de actorii externi?

Scor: 25

Cu toate că legislația prevede că funcționarul public este angajat pe o perioadă nedeterminată, *practicile denotă disponibilizări de personal, în special în urma schimbării guvernului sub influența politicului și/sau în procesul de reorganizare și lichidare a autorităților publice. Practicile de ocupare a funcției publice vacante se fac cu abateri de la prevederile legale*³¹⁰.

Influența politicului asupra personalului din autoritățile publice, în special din autoritățile publice locale, este substanțială, conform studiului efectuat de Programul SIGMA al UE și OCDE³¹¹. Deși cadrul normativ stabilește că funcționarii publici de nivel superior (directorul adjunct al autorității administrative centrale) se angajează prin concurs, aceștia întotdeauna au fost numiți în funcție numai prin hotărâre de Guvern fără a fi selectați în prealabil prin concurs. Conducătorii instituțiilor publice se numesc în funcție prin ordinul ministrului din domeniu, selectarea candidaților la aceste posturi fiind influențată substanțial de factorul politic.

Administrarea personalului din sectorul public este organizată și realizată de conducătorul instituției publice, prin intermediul subdiviziunii resurse umane. În cazul în care conducătorul instituției publice este numit pe criterii politice, deciziile acestuia privind gestiunea personalului (numirea și demisia), de asemenea, se bazează pe apartenența politică. În special, aceasta se răsfrânge asupra funcțiilor publice de conducere.

Cadrul normativ în domeniu include prevederi referitor la stabilitatea funcționarilor publici în funcție, *dar în practică există abateri de la aceste prevederi, inclusiv în procesul de reorganizare și lichidare a autorităților publice*.

³¹⁰ Raportul cu privire la implementarea prevederilor Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public în autoritățile publice în anul 2012, p. 54, <http://www.cancelaria.gov.md>

³¹¹ SIGMA, OCDE, *Peer Review of the Civil Service Legal Framework and its Implementations since the Enactment of Law 158/2008 (Civil Service Law) and Human Resource Practices in the Moldovan Public Administration in 2011*, www.sigmaweb.org

Transparență (lege)

În ce măsură există prevederi în vigoare pentru a asigura transparența în managementul financiar, informațional și al resurselor umane în sectorul public?

Scor: 75

Obligația administrației publice de a asigura accesul la informația de interes public reiese din prevederile Constituției Republicii Moldova (art. 34 alin. 1), conform cărora „dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit”. Prevederile ce asigură transparența în managementul financiar, informațional și al resurselor umane în sectorul public sunt prevăzute prin Legea privind transparența în procesul decizional³¹², Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Codul de conduită a funcționarului public, Legea privind accesul la informație³¹³ și Legea cu privire la petiționare³¹⁴.

Legea privind transparența în procesul decizional stabilește normele ce vizează transparența decizională și cerințele de consultare cu cetățenii, asociațiile constituite în conformitate cu legea, cu alte părți interesate, a proiectelor de legi, hotărâri ale Parlamentului, Guvernului, ordine de activitate ale autorităților (instituțiilor) publice cu impact asupra societății și oamenilor de afaceri. Autoritățile (instituțiile) publice centrale și locale asigură procesul decizional în conformitate cu prevederile acestei legi. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public include prevederi referitor la transparența ocupării funcției publice vacante prin organizarea concursurilor, publicarea condițiilor de desfășurare a concursului într-o publicație periodică, pe paginile web, pe panoul informațional al autorității publice, într-un loc vizibil, cu cel puțin 20 de zile calendaristice înainte de desfășurarea concursului.

Legea privind accesul la informații prevede că autoritățile (instituțiile) publice sunt furnizori de informații și asigură accesul persoanelor fizice și/sau juridice la informațiile oficiale. Furnizorii de informații au obligația de a asigura un spațiu amenajat pentru documentare și accesul solicitanților, a numi și instrui funcționarii responsabili pentru efectuarea procedurilor de furnizare a informațiilor oficiale, a asigura accesul efectiv la registrele furnizorilor de informații, a desfășura întrunirile și ședințele lor în mod public. Informațiile și documentele solicitate urmează a fi puse la dispoziția solicitantului în termen de până la 15 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii de acces la informație, termenul poate fi prelungit cu 5 zile lucrătoare în cazul când se solicită un volum mare de informații. Funcționarul public, potrivit prevederilor Legii privind accesul la informații (art. 11) și Codului de conduită a funcționarului public (art. 8), în virtutea atribuțiilor ce îi revin, are obligația să asigure informarea cetățenilor asupra chestiunilor de interes public, acces liber la informație și să respecte termenele prevăzute de lege privind furnizarea informației. Funcționarul public comunică cu mijloacele de informare în masă în numele autorității publice numai în cazul când este abilitat cu acest drept. Conducătorii autorităților (instituțiile) publice au audiențe cu cetățenii și deplasări în teritoriu.

Legea cu privire la petiționare reglementează modalitatea de examinare a petițiilor cetățenilor Republicii Moldova, adresate organelor de stat, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor în scopul asigurării protecției drepturilor și intereselor lor legitime. Autoritățile (instituțiile) publice examinează petițiile primite/adresate și remit răspunsul respectiv în termenul stabilit de lege.

³¹² Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

³¹³ Legea nr. 982-XIV din 11.05.2000 privind accesul la informație.

³¹⁴ Legea nr. 190 din 19.07.1994 cu privire la petiționare.

Cadrul legislativ menționat este în general progresist, *dar cadrul normativ secundar nu conține întotdeauna reglementări clare privind forma de prezentare a informațiilor, nu specifică lista datelor și informațiilor de interes public.*

Cadrul legal național garantează un anumit nivel de transparență în managementul financiar, informațional și al resurselor umane în sectorul public. Este imperativă îmbunătățirea Legii privind transparența în procesul decizional și Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public referitor la încălcările și sancțiunile pentru conducătorii autorităților (instituțiilor) publice care admit abateri de la prevederile legale în vigoare. *Transparența salariilor personalului din sectorul public încă nu este prevăzută de cadrul normativ al Republicii Moldova, așa cum este cerută de legislația altor state.*

Transparență (practică)

În ce măsură sunt implementate prevederile privind transparența în managementul financiar, informațional și al resurselor umane în sectorul public?

Scor: 50

În general, autoritățile publice asigură transparența în sectorul public prin lansarea și actualizarea paginilor web, pe care plasează informații relevante despre activitatea lor (cadrul normativ, proiectele de acte legislative și normative, programele de dezvoltare strategică, planurile și rapoartele de activitate, rapoartele privind transparența în procesul decizional, graficul de audiență a persoanelor, anunțuri de ocupare a posturilor vacante, informații despre achizițiile publice). Persoanele interesate pot expedia la adresa autorităților (instituțiilor) publice sugestii, petiții, precum și primi de la acestea răspunsuri online.

Accesul la datele guvernamentale cu caracter public, schimbul de date și informații între autorități și societatea civilă este asigurat și prin portalurile guvernamentale: <http://justice.md>, <http://www.date.gov.md>, <http://particip.gov.md>, www.raportare.gov.md. Deși în ultimii 4-5 ani au fost obținute unele rezultate pozitive în asigurarea transparenței decizionale, relatate în rapoartele privind transparența în procesul decizional, *doar unele autorități publice centrale de specialitate se conformează integral prevederilor legale.* Aceste concluzii reies atât din monitorizarea efectuată de Cancelaria de Stat, cât și de societatea civilă. Cu toate că autoritățile publice pe paginile web un volum mare de informație la rubrica respectivă, *informațiile sunt incomplete și este dificil să urmărești traseul proiectelor de documente*³¹⁵.

În unele autorități publice, în special în ministere și alte autorități administrative centrale, există consilieri pentru comunicare (purtători de cuvânt) și/sau subdiviziuni de comunicare și relații cu presa, care au atribuția de prezentare a poziției oficiale a autorității publice. În cadrul emisiunilor televizate sau altor dezbateri publice, întruniri cu mass-media și cetățenii, mandat de reprezentare poate avea un alt funcționar împuternicit să exprime punctul de vedere oficial al autorității.

Recrutarea candidaților pentru ocuparea funcțiilor publice și a posturilor vacante din entitățile publice *continuă să fie o problemă pentru sectorul public*, deoarece nu asigură angajarea celor mai buni candidați și este influențată de deciziile politice. Fiecare autoritate publică asigură transparența în organizarea concursurilor de ocupare a funcțiilor publice, dar nu există un portal comun al autorităților publice pe care să fie publicată informația despre toate concursurile anunțate în autoritățile publice pentru a facilita accesul ușor al cetățenilor la funcția publică. Agenția Națională de Ocupare a Forței de

³¹⁵ TI – Moldova, *Monitorizarea politicilor anticorupție în APC*, 2013, <http://www.transparency.md/content/blogcategory/16/48/lang.ro/>

Muncă (autoritate administrativă de specialitate în subordinea Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei), cu suportul financiar al Uniunii Europene, a creat portalul specializat al pieței locurilor de muncă vacante www.angajat.md, unde se publică locurile vacante pe raioanele țării și pe profesii în suportul șomerilor și angajatorilor.

Constatăm aplicarea neuniformă a practicilor de transparență în procesul decizional al autorităților publice – unele au aplicat doar parțial prevederile legale; lipsa unui portal unic privind organizarea concursurilor de ocupare a funcțiilor publice; recrutarea și destituirea din funcția publică nu sunt protejate de influența politicului, ce subminează independența funcționarilor publici; conducătorii entităților publice nu sunt sancționați administrativ și penal pentru abaterile admise de la prevederile referitor la recrutarea și demisia personalului.

Responsabilitate (lege)

În ce măsură există prevederi în vigoare pentru a asigura faptul că angajații din sectorul public raportează cu privire la acțiunile lor și răspund pentru acestea?

Scor: 75

Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public (art. 23 alin.3 și art. 57 lit.j) conține prevederi referitor la conduita funcționarului public în cazul când i se solicită să îndeplinească o dispoziție ilegală a conducătorului. Prevederi despre conduita funcționarului public în caz de solicitare din partea terților de a încălca legea sunt stabilite de Codul de conduită a funcționarului public (art. 3 alin.2)³¹⁶. În baza recomandărilor GRECO³¹⁷, în Codul de conduită a funcționarului public, prin Legea nr. 277/2011, au fost stabilite prevederi care, pe de o parte, stipulează expres dreptul funcționarilor publici de a raporta încălcările legislației, pe de altă parte, asigură protecția acestor persoane de eventuale represiuni și abuzuri la locul de muncă (art. 12'). Un element al modificării cadrului legal anterior îl constituie substituirea obligației de a raporta prin dreptul de a raporta încălcările legislației, respectiv și actele de corupție, evitându-se astfel situațiile de rea-credință. Prevederile Legii cu privire la prevenirea și combaterea corupției se aplică mai multor categorii de persoane (art. 4), prevederea privind informarea de bună-credință despre comiterea actelor de corupție și a celor conexe corupției se referă la funcționarul public (art. 18); majoritatea conducătorilor autorităților publice sunt persoane cu funcții de demnitate publică, asupra cărora această prevedere nu se răspândește³¹⁸.

Deși legislația în vigoare nu conține prevederi referitor la avertizorul de integritate, recent, prin hotărâre de Guvern³¹⁹ au fost definite noțiunile „avertizare” și „avertizor de integritate”, și aprobat Regulamentul-cadru privind avertizorii de integritate, care stabilește procedura de depunere și de verificare a avertizărilor despre ilegalitățile săvârșite în cadrul autorităților publice, precum și de aplicare a măsurilor de protecție față de avertizorii de integritate.

Funcționarul public care informează cu bună-credință despre comiterea actelor de corupție, a faptelor de comportament corupțional, despre nerespectarea regulilor privind declararea veniturilor și a proprietății, și despre încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese beneficiază de măsuri de protecție: prezumția de bună-credință până la proba contrarie, confidențialitatea datelor cu caracter personal și transferul în condițiile Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

³¹⁶ Legea nr. 25-XVI din 22.02.2008 privind Codul de conduită a funcționarului public.

³¹⁷ GRECO (Grupul de State Împotriva Corupției). Pe seama GRECO, Consiliul Europei a pus asigurarea monitorizării și controlului respectării în statele-membre a Codului-model de conduită, <http://www.coe.int>

³¹⁸ Legea nr. 90-XVI din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției.

³¹⁹ Hotărârea Guvernului nr. 707 din 09.09.2013 „Pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind avertizorii de integritate”.

Funcționarul public este pasibil de răspundere disciplinară dacă a executat dispoziția ilegală, nu a comunicat autorului dispoziției dubiile sale sau nu a adus situația respectivă la cunoștința conducătorului ierarhic superior al celui ce a formulat dispoziția, precum și în cazul încălcării prevederilor referitoare la conflictul de interese. Funcționarul public nu poate fi sancționat sau prejudiciat pentru sesizarea cu bună credință a dispozițiilor ilegale ale conducătorului. În conformitate cu Legea privind controlul financiar public intern³²⁰, în entitățile publice au fost instituite unități de audit și control intern care au responsabilitatea de a efectua auditul financiar intern, precum și de a primi și a examina avertizările despre ilegalitățile săvârșite în cadrul autorității publice. Rapoartele de audit intern analizează gestiunea mijloacelor alocate de la bugetul public național și se aduc la cunoștința conducătorului entității publice.

Responsabilitate (practică)

În ce măsură angajații din sectorul public raportează despre acțiunile lor și răspund pentru acestea?

Scor: 25

Deși există probleme privind integritatea funcționarilor publici, mecanismul de responsabilizare a acestora se consolidează. Astfel, în 2013, a fost identificat un număr mare de cazuri de corupție și conexe în administrația publică, în special, cea locală (primării și consilii raionale)³²¹. În 2012, în autoritățile publice au fost sancționați 219 funcționari publici sau 1,5% din total, care au încălcat îndatoririle de serviciu și normele de conduită, 16 funcționari publici sau 1,1% (din numărul de raporturi de serviciu încetate) au fost destituiți din funcția publică în baza art. 64 al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public³²². *Nu există o statistică transparentă referitor la raportarea cazurilor de corupție de către funcționarii publici, respectarea normelor de conduită a funcționarilor publici nu este monitorizată de către autoritățile publice.*

Cazurile de corupție sunt semnalate de cetățeni și oamenii de afaceri în cadrul sondajelor efectuate de către societatea civilă. Semnalarea cazurilor de corupție, a diferitor situații de conflict de interese și comportament nedemn al funcționarilor autorităților (instituțiilor) publice se face prin intermediul liniilor fierbinți, instituite în autoritățile (instituțiile) publice. Prin intermediul telefonului de încredere al Centrului Național Anticorupție, care se consideră cea mai eficientă *linie fierbinte*, au parvenit 959 informații în anul 2012, dintre care 197 informații sau 20,5 % au relatat despre acțiuni ilegale³²³.

Conform studiilor efectuate de Transparency International-Moldova³²⁴, cadrul legal național *nu conține prevederi care ar stabili procedura de preluare prin intermediul liniilor telefonice a informațiilor legate de comiterea unor acte de corupție sau conexe, a faptelor de comportament corupțional comise de către angajații autorităților administrației publice centrale*. Instituirea telefoanelor de încredere și, în special, funcționarea acestora, în lipsa unor reglementări legale, s-a dovedit a fi cu o eficiență scăzută.

³²⁰ Legea nr. 229-XVI din 23.09.2010 privind controlul financiar public intern.

³²¹ Raportul de activitate al Centrului Național Anticorupție în semestrul I al anului 2013, p. 3, <http://www.cna.md>

³²² Raportul cu privire la implementarea prevederilor Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public în autoritățile publice în anul 2012, Cancelaria de Stat, 2013, pag. 85-87, www.cancelaria.gov.md

³²³ Raportul de activitate pentru anul 2012 al Centrului Național Anticorupție. www.cna.md

³²⁴ Studiu efectuat de TI – Moldova în cadrul Proiectului „ALAC – Centrul de Advocacy și Asistență Juridică” finanțat de Secretariatul TI și Ministerul de Externe al Germaniei, 2012, www.transparency.md

Integritate (lege)

În ce măsură există prevederi în vigoare care să asigure integritatea angajaților sectorului public?

Scor: 75

Mecanismul de integritate a angajaților din sectorul public este stabilit prin prevederile actelor legislative: Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Codul de conduită a funcționarului public, Legea cu privire la conflictul de interese³²⁵, 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 conducere³²⁶, Legea cu privire la Comisia Națională de Integritate³²⁷, Codul contravențional³²⁸ și Codul penal³²⁹. Prevederile cadrului legal stabilesc drepturile și obligațiile funcționarilor publici și ale altor categorii de personal, regulile de conduită și anumite restricții referitor la cadouri și alte avantaje, conflictul de interese, declarația de interese personale și declararea veniturilor și a proprietății în vederea prevenirii corupției în sectorul public, precum și responsabilitatea în cazul încălcării prevederilor legale.

Potrivit Legii privind Codul de conduită a funcționarului public, funcționarului public îi este interzis să solicite sau să accepte cadouri, servicii, invitații sau orice alt avantaj dacă acestea au tangență cu funcția publică. Funcționarul public poate accepta cadouri simbolice, oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol, a căror valoare nu depășește limitele stabilite de Guvern în valoare de 1000 MDL, prin Hotărârea Guvernului nr. 134/2013³³⁰. Pentru a intra în proprietatea acestora, funcționarul predă cadoul comisiei de evidență și evaluare a cadourilor care, după ce constată că valoarea lui este mai mică de 1000 MDL, îl returnează funcționarului public. Cadourile a căror valoare depășește limita stabilită se transmit în gestiunea autorității publice respective și se înscriu într-un registru special, ținut de fiecare autoritate publică, informația din acesta fiind publică. Funcționarul public poate păstra astfel de cadouri în cazul dacă achită contravaloarea acestora. Valoarea bunului se evaluează de comisia de evidență și evaluare a cadourilor, din cadrul autorității publice. În situația în care funcționarului public i se oferă cadouri sau alte avantaje necuvenite, el trebuie să refuze avantajul necuvenit, să se asigure cu martori, să înscrie detaliat aceste acțiuni într-un registru special, să raporteze imediat această tentativă autorităților competente și să continue activitatea.

Prevederile Codului de conduită a funcționarului public ce interzic orice cadouri au fost modificate prin Legea nr. 230/2011 și au intrat în vigoare din 24 mai 2012, ele au substituit prevederile ce interziceau acele cadouri și avantaje care pot influența corectitudinea în exercitarea funcției publice sau pot fi considerate ca recompensă în raport cu atribuțiile sale de serviciu. Noua redacție a prevederilor referitor la cadouri și alte avantaje vine în contradicție cu Codul-model de conduită pentru funcționarii publici³³¹ (art. 18 par.1), care precizează că interdicția vizează acele cadouri „ce pot influența imparțialitatea cu care el sau ea își exercită funcțiile sau pot constitui sau pot să constituie o recompensă în raport cu funcțiile sale”. Această problemă este soluționată de Codul contravențional și Codul penal, care

³²⁵ Legea nr. 16-XVI din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese.

³²⁶ Legea nr. 1264 din 19.07.2002 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.

³²⁷ Legea nr. 180 din 19.12.2011 cu privire la Comisia Națională de Integritate.

³²⁸ Legea nr. 218-XVI din 24.10.2008 Codul contravențional.

³²⁹ Legea nr. 985-XV din 18.04.2002 Codul penal.

³³⁰ Hotărârea Guvernului nr.134 din 22.02.2013 Privind stabilirea valorii admise a cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și aprobarea Regulamentului cu privire la evidența, evaluarea, păstrarea, utilizarea și răscumpărarea cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol.

³³¹ Codul-model de conduită a funcționarilor publici este prezentat ca anexă la Recomandarea Nr. R (2000) 10 din 11 mai 2000 a Comitetului de Miniștri a statelor-membre ale Consiliului Europei, <https://wcd.coe.int>

prevăd răspundere doar în situația în care cadourile, bunurile, serviciile, avantajele acceptate sau solicitate au vreo legătură, fie și tangențială, cu funcția publică. Astfel, funcționarul public nu este pasibil de răspundere juridică în cazul solicitării sau acceptării cadourilor, serviciilor, favorurilor și altor avantaje care nu au tangență cu funcția publică, ținând de calitatea privată a acestuia. Prevederea Codului de conduită a funcționarului public referitor la posibilitatea solicitării și acceptării cadourilor și altor avantaje a căror valoare nu depășește limita stabilită de Guvern ar veni în contradicție cu prevederile Codului contravențional (art. 315) și Codului penal (art. 324), care, fiind legi organice, au prioritate, astfel, ar conduce la inaplicabilitatea prevederii Codului de conduită a funcționarului public.

Normele de conduită a angajaților din sectorul public referitor la conflictul de interese sunt prevăzute în Legea cu privire la conflictul de interese, care include o definiție a conflictului de interese similară cu definiția din Codul-model de conduită pentru funcționarii publici (art. 13 par.1) și în cea agreată de OCDE³³². Legea stabilește modelul declarației de interese personale, în care se declară activitățile profesionale retribuite, calitatea de fondator sau membru în organele de conducere, administrare, revizie sau control în cadrul unor organizații necomerciale sau partide politice, calitatea de asociat sau acționar al unui agent economic, al unei instituții de credit, organizații de asigurare sau instituții financiare, precum și relațiile cu organizațiile internaționale. Funcționarul public este obligat să depună declarația de interese anual până la data de 31 martie, în scopul de a identifica conflictele de interese. Dacă funcționarul este un nou-venit în autoritate, el este obligat să depună declarația de interese în termen de 15 zile de la data numirii în funcție. Controlul asupra declarațiilor de interese ale funcționarilor publici îl exercită Comisia Națională de Integritate (creată în octombrie 2012), care are responsabilitățile de a constata nerespectarea prevederilor legale privind conflictul de interes, a sesiza organele competente în vederea tragerii funcționarilor publici culpabili la răspundere, a sesiza instanța de judecată în vederea constatării nulității actului administrativ sau juridic emis cu încălcarea prevederilor legale.

Funcționarii publici sunt subiecți ai declarării veniturilor și proprietății în condițiile Legii privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și al unor persoane cu funcție de conducere. Comisia Națională de Integritate are responsabilitatea de a efectua controlul declarațiilor cu privire la venituri și proprietate ale funcționarilor publici și asigură transparența prin publicarea acestora pe pagina sa web.

Potrivit Codului de conduită a funcționarului public (art. 13' alin.2), Legii cu privire la conflictul de interese (art. 25'), Codului contravențional (art. 313², 314, 314', 315) și Codul penal (art. 324, 330'), răspunderea contravențională a funcționarului public survine în cazul nedeclarării conflictului de interese, tănuirii unui act de corupție ori a unui act conex acestuia sau neluarea măsurilor de rigoare, neasigurarea măsurilor de protecție a funcționarului public, primirea unei recompense nelegitime sau de folos material, coruperea pasivă, încălcarea regimului de confidențialitate a informațiilor din declarațiile de venituri și proprietate.

Evaluarea cadrului normativ referitor la mecanismul de integritate în sectorul public relevă necesitatea îmbunătățirii cadrului legal în vigoare în vederea eliminării neconcordanțelor între prevederile legilor care stabilesc mecanismul de integritate, în special, prevederile incluse în Codul de conduită a funcționarului public și în Codul contravențional, precum și îmbunătățirea legislației și practicilor referitor la conflictul de interese și de declarare a veniturilor și proprietăților. În acest sens, Comisia Națională de Integritate, cu suportul autorităților publice și reprezentanților societății civile, urmează să revizuiască actele normative în vigoare și să înainteze propuneri de modificare și completare a acestora.

³³² Managing Conflict of Interest in the Public Service, <http://oecd.org/dataoecd/17/23/33967052.pdf>.

Integritate (practică)

În ce măsură este asigurată în practică integritatea angajaților din sectorul public?

Scor: 50

Deși legislația în vigoare stabilește mecanismul de integritate a angajaților din sectorul public, acest mecanism nu a fost funcțional până la sfârșitul anului 2012, când a fost instituită cu întârziere Comisia Națională de Integritate, autoritate publică responsabilă de controlul conflictelor de interese, controlul veniturilor și proprietăților și controlul restricțiilor și incompatibilităților. Ca urmare, Comisia Națională de Integritate a elaborat și publicat instrucțiunile de completare a declarațiilor; autoritățile administrației publice centrale au desemnat persoanele responsabile de colectarea declarațiilor cu privire la venituri și proprietate și a declarațiilor de interese personale, care au colectat declarațiile respective pentru 2012 și le-au expediat pe adresa Comisiei Naționale de Integritate spre verificare. Comisia Națională de Integritate urmează să verifice declarațiile în cauză (87000 de declarații) în termen de un an de zile (termen de prescripție stabilit de legislație), de asemenea, a inițiat controale în scopul relevării devierilor de comportament corupțional. Procesele-verbale cu deciziile acestor controale sunt publicate pe pagina web www.cni.md. Astfel, acest instrument de luptă cu corupția a devenit funcțional în anul 2013.

Monitorizarea politicii de tratare a conflictelor de interese și promovare a normelor etice în 20 de autorități publice centrale, efectuată de către TI – Moldova în cadrul proiectului „Monitorizarea implementării politicilor anticorupție în APC”, a identificat că *funcționarii nu raportează situațiile de conflict de interese, sunt familiarizați insuficient cu legislația din domeniu. Totodată publicul nu este informat despre abaterile de la Codul de conduită a funcționarului public și sancțiunile aplicate.*

Practica atestă că *aplicarea prevederilor Codului de conduită a funcționarului public nu este monitorizată de către Cancelaria de Stat*, ca urmare, lipsesc datele referitor la acest aspect. Menționăm bunele practici ale altor țări care monitorizează aplicarea normelor de conduită a funcționarilor publici, inclusiv referitor la integritate, asigurând transparența prin publicarea raportului pe pagina web a autorității centrale cu competențe în managementul funcționarilor publici (de ex., Agenția Națională a Funcționarilor Publici din România, www.anfp.gov.ro).

Propunem introducerea monitorizării aplicării Codului de conduită a funcționarului public și a altor legi ce țin de sistemul de integritate, elaborarea instrumentelor de monitorizare a acestor legi, colectarea și analiza datelor privind aplicarea legilor menționate. Considerăm că Comisia Națională de Integritate urmează să primească competențe în monitorizarea sistemului de integritate în ansamblu. De asemenea, propunem elaborarea și realizarea unor programe specializate de instruire în domeniul aplicării cadrului normativ, în vederea asigurării integrității funcționarilor publici.

Educația publică

În ce măsură sectorul public informează și educă publicul, cu privire la rolul său în lupta împotriva corupției?

Scor: 50

În linii mari, autoritățile publice întreprind măsuri pentru a informa și educa publicul privitor la rolul lor în lupta împotriva corupției, *însă aceste măsuri sunt insuficiente*. Educația publicului se realizează prin diseminarea prevederilor cadrului legal, folosirea metodelor convingerii, corecției comportamentului uman, conformarea faptelor umane la cerințele cadrului normativ și eticii.

Centrul Național Anticorupție este abilitat să informeze și să educe angajații autorităților (instituțiilor) publice și publicul în domeniul corupției, desfășoară permanent activități de instruire, numărul și diversitatea cărora este în creștere an de an. Astfel, Centrul Național Anticorupție a organizat 85 de întruniri anticorupție la care au participat estimativ 2 872 de persoane în 2012 și, respectiv, 93 de întruniri și 2 085 de persoane în 2013 (semestrul I). Instruirile au fost desfășurate pentru angajații autorităților publice, întreprinderilor de stat și consiliilor raionale, militari, directori, elevi, părinți, manageri, profesori, studenți și alte categorii. Tematici anticorupție sunt incluse și în modulele de pregătire profesională a angajaților, realizate în autoritățile (instituțiile) publice și în cadrul cursurilor de dezvoltare profesională a personalului din autoritățile publice centrale și locale, organizate de Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova.

Cooperarea cu instituțiile publice, ONG-urile și agențiile private în prevenirea corupției

În ce măsură sectorul public lucrează cu agențiile de tip watchdog, afacerile și societatea civilă cu privire la inițiativele anticorupție?

Scor: 50

Ministerele și alte autorități administrative centrale, potrivit prevederilor legale în vigoare, prezintă proiectele de acte legislative și normative pe adresa Centrului Național Anticorupție pentru examinare și expertiza anti-corupție, înainte de a fi înaintate Guvernului spre examinare. În vederea stabilirii unui dialog permanent cu agențiile de tip watchdog și reprezentanții societății civile și includerea acestora în procesul de reforme, Guvernul a instituit mecanismul participativ prin crearea Consiliului Național de Participare³³³, care include reprezentanți din circa 30 de ONG-uri. Acest mecanism a îmbunătățit într-o oricare măsură relațiile dintre sectorul public și societatea civilă, *însă are o contribuție limitată în domeniul inițiativelor anti-corupție*. Un șir de evenimente de informare a publicului în domeniul corupției sunt organizate și desfășurate frecvent de către televiziune și radio, în cadrul cărora au loc dezbateri și discuții cu participarea funcționarilor, oamenilor de afaceri, societății civile și altor factori interesați.

Cooperarea autorităților publice cu sindicatele este stabilită prin prevederile Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și ale Legii sindicatelor. Cel mai important rol al reprezentanților sindicatelor este participarea acestora ca membru al comisiilor disciplinare și de avocat în repartizarea beneficiilor sociale. Relevanța sindicatelor diferă substanțial pe entitățile publice, în unele nu există organizații sindicale sau acestea joacă un rol minor, în altele au un rol important referitor la beneficiile sociale. De asemenea, ei participă ca observatori în diferite proceduri de resurse umane, inclusiv în procesul de recrutare a personalului în vederea asigurării imparțialității acestor procese. De menționat că *prevederile Legii sindicatelor sunt învechite, în special referitor la participarea sindicatelor în procesul decizional*: autoritățile publice trebuie să trimită „proiectele de programe și acte juridice” (conform art. 14 al.1-2) organelor sindicale respective, solicitând avizele și propunerile acestora. În același timp, Legea privind transparența în procesul decizional prevede un alt mecanism de consultare a proiectelor de acte normative.

³³³ Informația despre activitatea Consiliului Național de Participare se găsește pe pagina web <http://www.gov.md>

Reducerea riscurilor de corupție prin garantarea integrității în achizițiile publice

În ce măsură există un cadru eficient pentru garantarea integrității în procedurile de achiziții publice, inclusiv sancțiuni pentru o conduită nepotrivită atât pentru ofertanți, cât și pentru oficialii publici, precum și mecanisme de analiză și reclamare?

Scor: 50

Deși cadrul legal național reglementează diverse proceduri de efectuare a achizițiilor publice, *acest domeniu rămâne foarte vulnerabil la corupție*. Sistemul de achiziții publice este reglementat de Legea privind achizițiile publice³³⁴, care se aplică: pentru contractele de achiziții publice a căror valoare estimativă, fără taxa pe valoarea adăugată, este egală sau mai mare decât: a) 40000 de MDL pentru bunuri și servicii; b) 50000 de MDL pentru lucrări. Achizițiile publice efectuate de către autoritățile contractante care nu depășesc pragurile stabilite de lege cad sub incidența Hotărârii Guvernului nr. 148 din 14.02.2008 „Cu privire la aprobarea Regulamentului achizițiilor publice de valoare mică”. Prevederile legii în cauză se mai aplică pentru contractele subvenționate direct cu peste 50%, contractele de achiziții publice mari a căror valoare estimativă, fără taxa pe valoarea adăugată, este egală sau mai mare decât: a) 2500000 de MDL pentru bunuri și servicii; b) 9900000 de MDL pentru lucrări.

Legea în cauză stabilește atribuțiile Agenției Achiziții Publice, autoritate administrativă de specialitate în subordinea Ministerului Finanțelor. Unele prevederi ale legii referitor la atribuțiile Agenției Achiziții Publice vin în contradicție cu prevederile altor legi în vigoare, adoptate mai recent și/sau cu principiile europene de bună guvernare, *ceea ce duce la conflictul de interese*. În acest context, menționăm că Legea privind achizițiile publice (art. 9 lit.a), prevede că Agenția Achiziții Publice „elaborează și propune Guvernului spre aprobare proiecte de acte normative necesare executării prezentei legi, elaborează propuneri în ce privește modificarea și completarea legislației privind achizițiile publice”. Realizarea reformei administrației publice centrale în Republica Moldova în anii 2009-2011 a delimitat funcțiile/atribuțiile de elaborare a actelor legislative și normative, care sunt de competența ministerelor, de funcțiile/atribuțiile de implementare a politicii statului, care sunt de competența autorităților administrative de specialitate din subordinea ministerelor, conform Legii privind administrația publică centrală de specialitate (art. 26). De aceea, Regulamentul privind organizarea și funcționarea, structura și efectivul-limită ale Agenției Achiziții Publice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 747 din 24.11.2009, limitează competențele Agenției doar la implementarea politicii statului în domeniul achizițiilor publice. Din aceste considerente, urmează să fie modificată prevederea menționată din Legea privind achizițiile publice.

Legea în cauză prevede că Agenția Achiziții Publice „examinează și înregistrează contractele de achiziții publice încheiate în urma procedurilor de achiziție” și „examinează și soluționează litigiile dintre participanții la procedurile de achiziții publice” prin care se neagă conformitatea cu legea a procedurii de achiziții publice, considerând că li s-a adus atingere unor drepturi recunoscute de lege, în urma cărora au suportat sau ar putea suporta un prejudiciu. Astfel, Agenția Achiziții Publice îndeplinește două atribuții *care intră în conflict de interese* și poate afecta calitatea procesului decizional.

Legea privind achizițiile publice include prevederi de asigurare a transparenței, prevenire și combatere a concurenței neloiale în domeniul achizițiilor publice prin editarea de către Agenția Achiziții Publice a Buletinului achizițiilor publice, care constituie o sursă unificată de informație ce se plasează și

³³⁴ Legea nr. 96-XVI din 13.04.2007 privind achizițiile publice.

pe pagina oficială web³³⁵ (www.tender.gov.md). Autoritatea contractantă este obligată să publice în Buletinul achizițiilor publice un anunț de intenție privind achizițiile publice preconizate. În cazul contractelor de achiziții publice mari, anunțul de intenție va fi publicat și în “Official Journal of the European Community”. Fiecare autoritate (instituție) publică are responsabilitatea de a asigura transparența procesului de achiziții publice în cadrul acesteia prin publicarea pe pagina oficială web a informațiilor despre anunțurile de procurare a mărfurilor și lucrărilor.

Legislația stabilește două tipuri de garanții în domeniul achizițiilor publice cu scopul de a asigura calitatea cerută a mărfurilor și serviciilor sau a lucrărilor – garanția pentru ofertă (constituită de către ofertant în scopul de a proteja investitorul contra riscului unui eventual comportament neadecvat al acestuia), valoarea căreia nu va depăși 3 la sută din valoarea contractului, și garanția pentru executarea contractului (stabilită de către beneficiarul contractului), limita acesteia nu depășește 15 la sută din valoarea contractului. Legea privind achizițiile publice include doar prevederi generale referitor la încălcarea acestora: „Încălcarea legislației privind achizițiile publice atrage după sine răspunderea disciplinară (inclusiv materială), civilă, contravențională și penală în conformitate cu legislația în vigoare” (art. 75).

În domeniul achizițiilor publice din Republica Moldova, conform opiniilor oamenilor de afaceri și ale oficialilor de nivel central³³⁶, sunt frecvente următoarele forme de corupție: fixarea sau aranjarea anterioară a cel puțin 80% din concursurile prin cerere de ofertă, aranjarea dinainte a majorității câștigurilor de achiziții publice, costurile exagerate la mărfurile, serviciile și lucrările în domeniul achizițiilor publice, de asemenea, comisionul este o formă de corupție larg răspândită, iar controlul accesului pe piețele locale pentru achiziții publice (în special în domeniul construcțiilor) este invariabil efectuat de un grup de firme protejate.

Propunem reorganizarea funcțională a Agenției Achiziții Publice prin transmiterea competențelor de examinare a contestațiilor depuse de către operatorii economici către un inspectorat independent, ce urmează a fi instituit. Astfel, poate fi eliminat conflictul de interese existent în prezent și deciziile vor fi luate imparțial atât pe marginea procedurilor de achiziții publice, cât și pe marginea contestațiilor. Totodată, crearea unui sistem electronic al achizițiilor publice similar bunelor practici europene ar contribui la reducerea corupției în achizițiile publice.

³³⁵ Agenția Achiziții Publice, <http://www.tender.md>

³³⁶ Maria Ciubotaru, Veronica Ursu, *Transparența achizițiilor publice în municipiul Chișinău*, TI-Moldova, 2007, pag. 64-65, <http://www.transparency.md>

RECOMANDĂRI:

- Transmiterea competențelor Agenției Naționale de Achiziții Publice privind examinarea contestațiilor agenților economici unui inspectorat independent, în vederea excluderii conflictului de interese în care se află Agenția;
- Eliminarea discrepanțelor dintre actele legislative care au intrat în vigoare în ultimii ani și actele legislative adoptate anterior, inclusiv referitoare la:
 - cadouri, servicii, favoruri și alte avantaje stipulate în Legea privind Codul de conduită a funcționarului public și cele prevăzute în Codul contravențional și Codul penal;
 - procedura de evaluare a performanțelor funcționarilor publici prevăzută de Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și procedurile de atestare a funcționarilor publici cu statut special prevăzute de diverse legi speciale;
 - delimitarea funcțiilor și atribuțiilor ministerelor, prevăzute în Legea cu privire la administrația publică de specialitate, de funcțiile și atribuțiile autorităților administrative de specialitate din subordinea ministerelor, prevăzute în legile speciale pe domenii;
- Asigurarea aplicării de către toate autoritățile publice, în special de cele locale, a prevederilor legale ce vizează transparența și integritatea;
- Monitorizarea aplicării Codului de conduită a funcționarului public și a altor legi ce țin de sistemul de integritate, examinarea oportunității transmiterii în acest scop a atribuțiilor de monitorizare Comisiei Naționale de Integritate, cu extinderea statelor de personal al acesteia;
- Încurajarea dialogului dintre APL și societatea civilă în vederea elaborării unor planuri de activități anticorupție în teritoriu.

INSTITUȚIILE DE APLICARE A LEGII (POLIȚIA)

REZUMAT

Prin instituții de aplicare a legii, în sens restrâns, înțelegem organele abilitate cu activități speciale de investigații (subdiviziuni specializate din cadrul ori subordonate Ministerului Afacerilor Interne (MAI), Ministerului Apărării, Centrului Național Anticorupție (CNA), Serviciului de Informații și Securitate, Serviciului de Protecție și Pază de Stat, Serviciului Vamal (SV) și Departamentului instituțiilor penitenciare al Ministerului Justiției³³⁷), precum și organele de urmărire penală (organele de urmărire penală ale MAI, CNA, SV³³⁸). Un rol esențial, între aceste instituții, revine MAI – autoritate-cheie în gestionarea sistemului organelor afacerilor interne. MAI deține un aparat central³³⁹ și numeroase subdiviziuni în subordine³⁴⁰, inclusiv Inspectoratul General al Poliției (IGP).

Poliția este un actor important în sistemul organelor de apărare a ordinii de drept. În perceperea cetățenilor Republicii Moldova, Poliția rămâne una din instituțiile cu risc sporit de corupție. Totuși, volumul estimat al mitei plătite în poliție s-a diminuat de circa 2 ori: de la 97 mil. lei în 2008 până la 45,4 mil. lei în 2012, potrivit unei cercetări a TI-Moldova³⁴¹. Coruptibilitatea Poliției constituie unul din factorii care determină nivelul relativ jos de încredere a populației în Poliție. Potrivit Barometrului Opiniei Publice³⁴², doar 31,16 % din respondenți au încredere în Poliție³⁴³.

Poliția nu întotdeauna reușește să fie eficientă, întrucât se confruntă cu mai multe probleme: bugetul insuficient; delimitarea neclară a competențelor diferitor organe de urmărire penală și a unor subdiviziuni ale Poliției; independența insuficientă a organului de urmărire penală; transparența și responsabilizarea insuficientă; lacune în cadrul legal care nu permit implementarea Legii cu privire la poliție, aplicarea testelor de integritate și la poligraf; încălcarea legislației privind declararea veniturilor, proprietății și intereselor personale, a incompatibilităților și restricțiilor de postangajare.

³³⁷ Dispoziții ale art. 6 alin. (1) din Legea nr. 59 din 29.03.2012 privind activitatea specială de investigații.

³³⁸ Competențele organelor de urmărire penală sunt stabilite prin articolele 266-268 din Codul de procedură penală.

³³⁹ Aparatul central al MAI cuprinde: Cabinetul ministrului (cu statut de direcție); Direcția generală analiză, monitorizare și evaluare a politicilor; Direcția generală resurse umane; Direcția generală economie și finanțe; Direcția audit intern; Direcția generală juridică; Direcția relații publice; Direcția relații internaționale și integrare europeană; Direcția documentară; Secția protecție a datelor cu caracter personal; Direcția administrare și politici de dezvoltare.

³⁴⁰ Inspectoratul General al Poliției; Departamentul Poliției de Frontieră; Serviciul Protecției Civile și Situațiilor Excepționale; Departamentul trupelor de carabinieri; Biroul migrație și azil; Serviciul tehnologii informaționale; Serviciul protecție internă și anticorupție; Academia „Ștefan cel Mare”; Serviciul medical; Clubul sportiv central „Dinamo”.

³⁴¹ TI-Moldova, *Corupția în Republica Moldova: percepțiile și experiențele proprii ale oamenilor de afaceri și gospodăriilor casnice*, 2012, <http://www.transparency.md/content/blogcategory/16/48/lang,ro/>

³⁴² IPP, *Barometrul Opiniei Publice*, noiembrie 2013, <http://www.ipp.md/libview.php?l=ro&idc=156&id=666&parent=0>

³⁴³ Scorul de încredere acordat Poliției este superior celui acordat altor instituții, ea fiind devansată doar de Biserică, Mass-media, Primărie, Armată, performanță care ar putea fi determinată de involuțiile altor autorități în acest sens.

Tabelul de mai jos reprezintă rezultatele evaluării Poliției:

POLIȚIA, Scor general: 58/100			
	Indicator	Lege	Practică
Capacitate 58/100	Resurse	-	50
	Independență	75	50
Guvernare 67/100	Transparență	100	50
	Responsabilitate	75	50
	Mecanisme de integritate	75	50
Rol 50/100	Investigarea corupției		50

STRUCTURĂ ȘI ORGANIZARE

Poliția este o instituție publică specializată a statului care are misiunea de a apăra drepturile și libertățile fundamentale ale persoanei prin activități de menținere, asigurare și restabilire a ordinii și securității publice, de prevenire, investigare și de descoperire a infracțiunilor și contravențiilor. Poliția reprezintă un sistem unic și centralizat, care include: IGP; subdiviziuni specializate; subdiviziuni teritoriale. IGP reprezintă unitatea centrală de administrare și control a Poliției, cu statut de persoană juridică și cu competență pe tot teritoriul Republicii Moldova. IGP activează în baza Constituției Republicii Moldova, Legii cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, altor acte normative în vigoare, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, precum și în conformitate cu Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspectoratului General al Poliției al Ministerului Afacerilor Interne³⁴⁴.

EVALUARE

Resurse (practică)

În ce măsură are Poliția un nivel adecvat de resurse financiare, personal și infrastructură pentru a putea funcționa eficient, în practică?

Scor: 50

Deși mijloacele alocate Poliției sunt în creștere, acestea nu sunt destule pentru a-i asigura o activitate eficientă. Poliția este finanțată de la bugetul de stat, o parte din cheltuieli fiind acoperite din proiecte de asistență externă. Modul și normele de asigurare tehnico-materială a Poliției se stabilesc de Guvern, la propunerea ministrului afacerilor interne. Potrivit legii, autoritățile administrației publice locale pot finanța din bugetele proprii realizarea unor acțiuni ale subdiviziunilor teritoriale ale Poliției legate de asigurarea ordinii și securității publice în teritoriu³⁴⁵. În general, potrivit Legii bugetului de stat pe anul

³⁴⁴ Hotărârea Guvernului nr. 283 din 24.04.2013.

³⁴⁵ Dispoziții ale art. 10 din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

2014³⁴⁶, cheltuielile la capitolul „Menținerea ordinii publice și securitatea națională” constituie 2,2 mld. lei, inclusiv circa 1 mld. lei sunt destinate organelor afacerilor interne. În ce privește resursele, atribuții importante îi sunt delegate ministrului afacerilor interne, care, în condițiile legii, aprobă statele de personal ale IGP, al subdiviziunilor specializate și teritoriale; propune proiectul bugetului anual al Poliției; organizează pregătirea și formarea profesională continuă a polițiștilor; organizează dotarea tehnico-materială și desfășurarea achizițiilor pentru necesitățile Poliției³⁴⁷.

Personalul Poliției se constituie din polițiști, funcționari publici, salariați civili și personal de deservire tehnică. Efectivul-limită al IGP și al subdiviziunilor subordonate acestuia este stabilit în număr de 9 220 de unități (dintre care 183 de unități – personal auxiliar), inclusiv: efectivul-limită al organului central în număr de 120 de unități; efectivul-limită al subdiviziunilor specializate în număr de 2 590 de unități; efectivul-limită al subdiviziunilor teritoriale în număr de 6 510 unități³⁴⁸. IGP include în structura sa: organul central de administrare; subdiviziunile specializate cu funcții operaționale și de suport; subdiviziunile teritoriale, corespunzător repartizării administrativ-teritoriale³⁴⁹.

Remunerarea muncii personalului se efectuează, în condițiile legii, de la bugetul de stat. Polițiștii, suplimentar la salariul de bază al funcției, beneficiază de sporuri: pentru gradul militar (special); pentru vechime în muncă; pentru categoria de calificare; pentru condiții speciale de activitate, intensitatea muncii, precum și pentru îndeplinirea, în regim de urgență, a unor sarcini speciale de importanță majoră; alte sporuri ce țin de specificul de activitate. Polițistul beneficiază de indemnizații și alte suplimente la salariu. Evident, pornind de la realitățile economice ale RM, remunerarea nu face funcția de polițist suprasolicitată. Totuși pozițiile ar putea fi atractive, dacă ar fi asigurate condiții adecvate de muncă, printr-un anumit nivel de stabilitate în funcție, precum și prin protecția socială oferită. Polițistul se află sub protecția statului și a legii, persoana, onoarea, demnitatea și reputația profesională ale acestuia fiind ocrotite³⁵⁰. Polițistul și membrii familiei sale au dreptul la protecție din partea statului împotriva amenințărilor și violențelor la care sunt sau ar putea fi supuși ca urmare a exercitării atribuțiilor de serviciu sau în legătură cu aceasta. Viața, sănătatea și capacitatea de muncă a polițistului sunt supuse asigurării de stat obligatorii din bugetul de stat³⁵¹. Polițistul beneficiază de asistență medicală și tratament (ambulatoriu și staționar) gratuit în orice instituție medico-sanitară a MAI³⁵². Prin lege³⁵³ sunt garantate: dreptul de a beneficia de spațiu locativ de serviciu (art. 63); dreptul la călătorie fără plată (art. 64); dreptul la pensie³⁵⁴. Totodată, în cazurile stabilite de lege, de protecție socială beneficiază membrii de familie ai polițistului³⁵⁵. *Totuși, la fel ca și salariile în majoritatea altor servicii publice, acestea rămân mici.*

³⁴⁶ Legea bugetului de stat pe anul 2014, nr. 339 din 23.12.2013.

³⁴⁷ Dispoziții ale art. 8 din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

³⁴⁸ Dispoziții ale pct. 2 din Hotărârea Guvernului nr. 986 din 24.12.2012 cu privire la structura și efectivul-limită ale Inspectoratului General al Poliției al Ministerului Afacerilor Interne.

³⁴⁹ Organul central de administrare este format din: Conducere; Direcția finanțe; Direcția audit intern; Direcția management operațional; Direcția juridică; Direcția resurse umane; Direcția securitate publică; Secția relații internaționale; Secția relații publice; Secția secretariat. În subordinea IGP activează subdiviziunile: Inspectoratul național de investigații; Inspectoratul național de patrulare; Brigada de poliție cu destinație specială „Fulger”; Centrul tehnico-criminalistic și expertize judiciare; Centrul chinologic; Serviciul poliției judecătorești; Serviciul achiziții și logistică; Direcția de poliție a municipiului Chișinău; Direcția de poliție a UTA Gagauz-Yeri; Inspectoratele de poliție; Centrul cooperare polițienească internațională; Direcția generală urmărire penală; Direcția inspectare efectiv.

³⁵⁰ Dispoziții ale art. 60 din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

³⁵¹ Dispoziții ale art. 61 din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

³⁵² Dispoziții ale art. 62 din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului. Dacă asistența medicală nu poate fi acordată în instituțiile medico-sanitare ale MAI, aceasta se acordă în altă instituție medico-sanitară publică, cu rambursarea cheltuielilor suportate din contul mijloacelor prevăzute în bugetul instituțiilor medico-sanitare ale MAI.

³⁵³ Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

³⁵⁴ Asigurarea cu pensii se efectuează în condițiile Legii asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne, nr. 1544 din 23.06.1993.

³⁵⁵ Dispoziții ale art. 67 din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

Formarea profesională inițială și continuă a polițiștilor se efectuează în cadrul Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI. În cazul angajării unor persoane care au absolvit alte instituții de învățământ, înainte de a începe exercitarea atribuțiilor funcției, aceste persoane urmează un curs de instruire inițială la Academie. Pe durata studiilor, studenții Academiei se consideră angajați în serviciul Poliției, o componentă a formării profesionale constituind participarea acestora la activități de menținere/asigurare a ordinii și securității publice, precum și de descoperire a infracțiunilor³⁵⁶. Se asigură formarea profesională continuă și perfecționarea. Potrivit Raportului de evaluare a activităților desfășurate de către MAI în anul 2012³⁵⁷, în perioada de raport, în cadrul Academiei au fost desfășurate 21 de cursuri de specializare/perfecționare pentru 504 angajați ai MAI.

MAI depune eforturi pentru modernizarea serviciilor Poliției prin utilizarea resurselor tehnologice. Potrivit Raportului de evaluare a activităților desfășurate de către MAI în anul 2012³⁵⁸, a fost impulsionată dezvoltarea E-serviciilor pentru eliberarea: *cazierului contravențional din domeniul circulației rutiere; certificatului cu privire la pierderea permisului de conducere; certificatului cu privire la pierderea certificatului de înmatriculare; certificatului cu privire la pierderea numerelor de înmatriculare; certificatului cu privire la accidente rutiere*. A fost lansat serviciul – e-Cazier. Potrivit aceluiași raport, în perioada septembrie-decembrie 2012, au fost procesate online 42 629 cereri de eliberare a cazierului judiciar. În același context, este de menționat și demararea implementării Sistemului informatic de gestiune a documentelor „SIGEDIA”, precum și a Sistemului Național Automatizat de Supraveghere a Circulației Rutiere (SNASCR), ultimul urmând să monitorizeze 47 de intersecții în municipiul Chișinău și drumurile naționale de acces și să fixeze încălcările regulilor de circulație rutieră în regim automatizat și continuu. În toate comisariatele de poliție a fost instalat sistemul video de supraveghere (la intrare, în încăperile destinate pentru deținerea, audierea și interogarea persoanelor).

Totuși Poliția continuă să se confrunte cu necesități de dotare tehnică, cum ar fi: automobile noi pentru toate subdiviziunile teritoriale; sisteme de monitorizare video; sisteme de localizare GPS; planșete digitale cu soft pentru aplicarea automatizată a amenzilor; echipamente de testare a alcooliei; dotarea experților criminaliști cu echipamente moderne. Potrivit lui Dorin Recean, ministru al afacerilor interne, peste 80% din buget sunt destinate plăților salariale, celelalte resurse fiind alocate pentru utilități și consumabile, investițiile în sistem fiind acoperite, în bună parte, din asistența externă³⁵⁹. *O altă problemă este fluctuația înaltă a cadrelor*. În opinia reprezentanților societății civile, problema ar putea fi diminuată prin îmbunătățirea condițiilor de muncă, dotarea eficientă și creșterea salariilor³⁶⁰.

Independență (lege)

În ce măsură este independentă Poliția din punct de vedere legislativ?

Scor: 75

Cadrul legal național conține prevederi care ar oferi independență Poliției. Atribuțiile, împuternicirile, obligațiile, restricțiile și interdicțiile în activitate sunt stabilite expres prin lege, potrivit căreia nu se admite punerea în seama Poliției a altor atribuții decât cele prevăzute de lege, precum și stabilirea în legi a unor atribuții suplimentare fără acoperirea bugetară a cheltuielilor aferente³⁶¹. IGP este condus de un șef numit de Guvern, pe un termen de 5 ani, la propunerea ministrului afacerilor interne. Șeful IGP este asistat de un adjunct numit, la propunerea șefului IGP, prin ordinul ministrului afacerilor

³⁵⁶ Dispoziții ale art. 17 din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

³⁵⁷ <http://www.mai.gov.md/content/22621>

³⁵⁸ Ibidem.

³⁵⁹ Interviu cu Dorin Recean, ministru al afacerilor interne, 2 iulie 2013.

³⁶⁰ Interviu cu Pavel Postică, jurist, Promo-Lex, 31 ianuarie 2014.

³⁶¹ Dispoziții ale art. 18 alineatele (2) și (3) din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

interne. Totodată, ministrul afacerilor interne, la propunerea șefului IGP, îi numește în funcție și îi eliberează pe șefii subdiviziunilor specializate, pe șeful Direcției de Poliție a municipiului Chișinău; la propunerea guvernatorului Găgăuziei și cu acordul Adunării Populare a acesteia, îl numește în funcție și îl eliberează din funcție pe șeful Direcției de Poliție a UTA Găgăuzia; numește și eliberează din funcție polițiștii din cadrul subdiviziunilor subordonate MAI, care nu intră în componența IGP și a subdiviziunilor subordonate acestuia³⁶². În rest, personalul IGP, șefii și personalul subdiviziunilor sunt numiți și eliberați din funcție de șeful IGP, care, totodată, este abilitat să-l numească și să-l elibereze din funcție pe șeful adjunct al Direcției de Poliție a municipiului Chișinău, responsabil de ordinea publică, cu acordul sau la propunerea Primarului general al municipiului Chișinău și cu acordul Consiliului municipal Chișinău. Legea prevede condițiile de numire în funcție a șefului IGP, și anume: deținerea cetățeniei RM; vârsta minimă de 35 de ani; studii superioare de profil juridic; vechime în funcții manageriale de cel puțin 5 ani; cunoașterea limbii de stat și a unei limbi de circulație internațională; starea de sănătate fizică și psihică corespunzătoare exercitării funcției, confirmată prin concluzia comisiei medicale speciale a MAI³⁶³. Încetarea exercitării funcției șefului IGP se dispune de Guvern, la propunerea ministrului afacerilor interne, în cazurile de: demisie; atingere a limitei de vârstă pentru serviciul în Poliție; expirare a termenului de numire în funcție; comitere repetată de abateri disciplinare (de minimum două ori în decursul unui an) sau comitere a unei abateri disciplinare grave; rezultat nesatisfăcător obținut în cadrul evaluării performanțelor, desfășurată în baza unui regulament care urmează a fi aprobat de Guvern; rezultat negativ al testului de integritate profesională; pronunțare a unei sentințe definitive de condamnare; pierdere a cetățeniei RM³⁶⁴. În exercitarea funcției șeful IGP emite ordine și dispoziții, care sunt obligatorii pentru personalul din subordine³⁶⁵.

În ceea ce privește polițiștii, aceștia își exercită atribuțiile în limitele competenței și conform funcției deținute, dispunând de drepturile și îndeplinind obligațiile care le revin potrivit legii. Cerințele legale ale polițistului înaintate în procesul exercitării atribuțiilor de serviciu sunt obligatorii pentru executare de către toate persoanele³⁶⁶. Poate fi angajat în Poliție, urmare a concursului³⁶⁷, candidatul care: are cetățenia Republicii Moldova și domiciliul în țară; are vârsta de 18 ani și capacitate deplină de exercițiu; este apt din punct de vedere medical pentru exercitarea funcției, conform deciziei comisiei medicale speciale a MAI; posedă studiile și calificarea corespunzătoare pentru funcția în care urmează să fie numit; se bucură de o bună reputație, are un comportament corespunzător cerințelor de conduită acceptate de societate; nu are antecedente penale sau nu se află sub urmărire penală pentru săvârșirea de infracțiuni³⁶⁸. Totodată, sunt prevăzute expres cazurile și condițiile în care polițistul își încetează serviciul. Legea prescrie inadmisibilitatea imixtiunii în activitatea polițistului³⁶⁹, fiind interzisă și antrenarea ofițerilor de urmărire penală în exercitarea altor atribuții ale Poliției decât cele de urmărire penală³⁷⁰. Potrivit legii³⁷¹, activitatea și conduita polițistului sunt evaluate o dată pe an, iar concluziile se consemnează în evaluarea de serviciu. Rezultatele evaluării de serviciu se iau în considerare la luarea deciziilor cu privire la: stabilirea indemnizațiilor, sporurilor și a altor

³⁶² Dispoziții ale art. 7 din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

³⁶³ Dispoziții ale art. 13 alin. (2) din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

³⁶⁴ Dispoziții ale art. 13 alin. (2) din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

³⁶⁵ Dispoziții ale art. 13 alin. (4) din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

³⁶⁶ Dispoziții ale art. 27 alin. (2) din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului. Neîndeplinirea cerințelor legale ale polițistului, precum și alte acțiuni sau inacțiuni ce împiedică exercitarea atribuțiilor sale atrag după sine răspunderea stabilită de legislație. Cerințele polițistului și acțiunile întreprinse de el în exercițiul funcțiunii se prezumă a fi legitime atât timp cât, în condițiile și ordinea prevăzute de lege, nu se stabilește contrariul.

³⁶⁷ Concursul se efectuează conform unei proceduri stabilite de către ministrul afacerilor interne.

³⁶⁸ Dispoziții ale art. 39 alin. (1) din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

³⁶⁹ Dispoziții ale art. 27 din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

³⁷⁰ Dispoziții ale art. 18 alin. (4) din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

³⁷¹ Dispoziții ale art. 51 din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

suplimente la salariu; promovarea în funcție; acordarea gradelor speciale; eliberarea din funcție. Modul, condițiile și criteriile privind evaluarea de serviciu a șefului IGP urmează să fie stabilite de Guvern, pentru ceilalți – de ministrul afacerilor interne.

Potrivit legii³⁷², polițistul este obligat să se conformeze numai dispozițiilor legale primite de la conducătorul său direct și de la conducătorul subdiviziunii din care face parte. La primirea unui ordin, în formă scrisă sau verbală, ori a unor indicații ce contravin legislației, polițistul este obligat să refuze executarea cerinței ilegale și să aplice prevederile legii. Refuzul de a executa ordinul sau indicațiile care contravin legii poate fi expus inițial verbal, urmând a fi motivat obligatoriu în formă scrisă de îndată ce a devenit posibil. Dispoziția se consideră ilegală dacă aceasta este în contradicție cu legislația în vigoare, depășește competența autorității publice sau necesită acțiuni pe care destinatarul dispoziției nu are dreptul să le îndeplinească. Polițistul nu poate fi sancționat sau prejudiciat pentru sesizarea cu bună-credință cu privire la dispozițiile ilegale ale conducătorului. Șefii trebuie să poarte răspundere pentru legalitatea și oportunitatea dispozițiilor pe care le dau polițiștilor din subordine, fiind obligați, totodată, să verifice modul de îndeplinire a acestora.

O problemă aparte este *lipsa de independență a organului de urmărire penală* (Direcția generală urmărire penală), aceasta fiind o subdiviziune subordonată IGP, iar conducătorul acesteia – subordonat șefului IGP. În fapt, actuala organizare a deviat de la obiectivele Concepției de reformare a MAI. Potrivit Concepției, urmau să fie create Departamentul poliție, Departamentul urmărire penală, Departamentul trupelor de carabinieri, Serviciul Protecției Civile și Situațiilor Excepționale pentru a asigura: delimitarea clară a atribuțiilor acestor subdiviziuni; independența uneia față de alta; coordonarea efectivă a activităților de combatere a criminalității și de menținere a ordinii publice. Este de menționat că atribuțiile de asigurare și restabilire a ordinii publice urmau să fie exercitate de către trupele de carabinieri, dar odată cu adoptarea și intrarea în vigoare a Legii cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului, aceste competențe sunt delegate IGP.

Independență (practică)

În ce măsură sunt independente în practică instituțiile de aplicare a legii?

Scor: 50

Deși există norme legale menite să asigure independența individuală a polițiștilor, inclusiv proceduri de contestare a ordinelor ilegale ale superiorilor, aceste norme nu întotdeauna se aplică în practică. Drept exemplu elocvent în acest sens servește cazul polițiștilor învinuiți de abuz și tortură în cadrul evenimentelor din 7 aprilie 2009, ulterior încercându-se justificarea acestora prin faptul că au executat ordine ale superiorilor³⁷³. Această stare de fapt ar putea să se mențină dacă, în interiorul Poliției, nu se va asigura și nu se va încuraja contestarea de către polițiști a dispozițiilor ilegale ale superiorului.

O altă problemă sunt practicile numirilor în funcție, în special a conducătorilor de subdiviziuni, prin transfer. În asemenea cazuri, concursul nu este obligatoriu. Anume aceste practici au fost puse în uz și în procesul de reformare a Poliției, când o bună parte a funcțiilor de conducere au fost ocupate prin transfer, concursul fiind aplicat pozițiilor de execuție. Evident, în atare condiții, există întotdeauna riscul numirii în funcție pornind de la loialitatea candidatului față de conducător, ignorând criteriile de profesionalism și integritate.

³⁷² Executarea dispozițiilor conducătorului este reglementată prin art. 30 din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

³⁷³ <http://www.europalibera.org/content/article/24091671.html>; <http://www.jurnal.md/ro/news/politia-are-aparare-85506/>; <http://www.curaj.net/?p=35266>

Transparență (lege)

În ce măsură există prevederi care asigură accesul publicului la informațiile relevante cu privire la activitățile Poliției?

Scor: 100

În linii mari, cadrul legal național este suficient de cuprinzător și asigură accesul publicului la informații relevante cu privire la activitățile Poliției. Poliția cade sub incidența Legii nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informații, cu constrângerile prevăzute de Legea nr. 245 din 27.11.2008 cu privire la secretul de stat, Legea nr. 133 din 08.07.2011 privind protecția datelor cu caracter personal, legislația procesual-penală etc. Prevederi speciale cât privește transparența în activitatea Poliției se conțin în legislația care reglementează activitatea Poliției. Potrivit legii³⁷⁴, Poliția va informa autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și populația despre activitățile sale. Șeful IGP, o dată la 6 luni, trebuie să prezinte prin intermediul mijloacelor de informare în masă un raport privind activitatea desfășurată. Poliția, la cererea persoanei, în modul prevăzut de legislație, trebuie să ofere informațiile despre această persoană conținute în registrele instituționale, sistemele informaționale și în bazele de date deținute. Se interzice dezvăluirea către alte persoane a informațiilor cu caracter personal, cu excepția cazurilor prevăzute de lege. Se interzice dezvăluirea informațiilor ce ar prejudicia onoarea, demnitatea sau siguranța unei persoane, interesele legitime ale persoanelor fizice și juridice, ar împiedica prevenirea, investigarea unor infracțiuni sau contravenții sau ar favoriza comiterea acestora. Poliția nu trebuie să furnizeze informații ce ar încălca prezumția de nevinovăție, normele de etică polițienească, interesele de securitate a persoanei, a publicului sau a statului. În ceea ce privește informațiile deținute în cadrul procesului contravențional sau penal, acestea pot fi dezvăluite în condițiile legislației speciale.

Transparență (practică)

În ce măsură există transparență în activitățile și procesele decizionale ale Poliției, în practică?

Scor: 50

În general, se depun eforturi pentru a asigura transparența activității Poliției. Potrivit Raportului de evaluare a activităților desfășurate de către MAI în 2012³⁷⁵, în perioada de referință, au fost organizate 26 de conferințe de presă. Pe site-ul oficial al MAI (www.mai.gov.md) au fost plasate 531 de știri, care au fost preluate de către agențiile de presă naționale. În tot mai multe acțiuni ale Poliției sunt luate echipe de jurnaliști. A fost lansat modelul extins de plasare a sintezei zilnice pe site-ul MAI, cu dezagregarea informației privind infracțiunile și incidentele separat pe localități. Pe site-ul MAI a fost plasat bannerul „Sondaje”, în scopul consultării opiniei publice asupra activității MAI și nivelului de siguranță. Site-ul MAI conține informații privind: conducerea și structura ministerului; programele și strategiile relevante; colaborarea internațională și interinstituțională; legislația relevantă activității; statistici și analize, inclusiv planificarea și analiza bugetului MAI³⁷⁶; serviciile MAI; link-uri utile cetățenilor; informații privind organizarea audienței cetățenilor, achizițiile publice și funcțiile vacante. Totodată, site-ul MAI oferă posibilitatea completării unei declarații online Poliției (denunț, plângere).

În ce privește Poliția, pagina web a IGP (<http://igp.gov.md/>) oferă informații despre structura organizațională și misiunea sa; despre conducătorii subdiviziunilor; legislația relevantă; achizițiile publice; infractorii dați în urmărire și deosebit de periculoși; funcțiile vacante și procedurile de concurs;

³⁷⁴ Dispoziții ale art. 5 din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

³⁷⁵ <http://www.mai.gov.md/content/22621>

³⁷⁶ Aceste informații nu sunt actualizate din 2011.

adresele poștale, numerele de telefon și alte rechizite ale IGP. Totuși *unele informații trebuie detaliate*: obiectivele și funcțiile subdiviziunilor subordonate, numărul angajaților; organizațiile subordonate (cu indicarea și/sau trimiterea la paginile web ale acestora); modul de depunere a petițiilor (modele de cereri și de alte documente, precum și eventuale instrucțiuni de completare); evenimentele oficiale organizate (conferințe de presă); programele și proiectele, inclusiv de asistență tehnică, ale căror beneficiar este IGP; bugetul IGP; rezultatele controalelor efectuate la IGP.

Responsabilitate (lege)

În ce măsură există prevederi care să asigure obligația Poliției de a raporta și de a-și asuma responsabilitatea pentru acțiunile sale?

Scor: 75

Controlul asupra activității Poliției este exercitat de MAI, Procuratură, alte autorități ale administrației publice, precum și de organizațiile naționale și internaționale care asigură protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, în temeiul și în limitele prevăzute de legislație și de tratatele internaționale la care RM este parte³⁷⁷. Controlul asupra utilizării mijloacelor bugetare alocate pentru întreținerea Poliției se efectuează de MAI și de alte autorități abilitate cu asemenea atribuții³⁷⁸, auditul MAI fiind efectuat de către Curtea de Conturi. Actele normative, aprobate de către șeful IGP sau de către conducătorii subdiviziunilor Poliției, care contravin prevederilor legislației în vigoare, pot fi abrogate de ministrul afacerilor interne³⁷⁹. În ce privește răspunderea în fața publicului, persoanele au dreptul de a contesta acțiunile Poliției la MAI, la alt organ abilitat cu competențe de control asupra activităților Poliției sau în instanța de judecată³⁸⁰. Poliția cade sub incidența Legii nr. 190 din 19.07.1994 cu privire la petiționare. De altfel, una din atribuțiile ministrului afacerilor interne este de a asigura examinarea petițiilor împotriva acțiunilor polițiștilor și de a constata în acțiunile acestora abaterile de la normele stabilite³⁸¹. Petițiile împotriva acțiunilor Poliției, depuse la MAI, sunt investigate și soluționate de subdiviziunea specializată subordonată MAI³⁸². Polițiștii pot fi supuși sancțiunilor disciplinare după efectuarea anchetei de serviciu³⁸³. Faptele care constituie abateri disciplinare, modul de aplicare, atenuare și ridicare a sancțiunilor disciplinare urmează a fi prevăzute în Statutul disciplinar al polițistului, aprobat de Guvern. Concluziile anchetei de serviciu referitoare la abateri, din care rezultă date și indicii că au fost săvârșite infracțiuni, se remit spre examinare organelor Procuraturii. Aplicarea sancțiunii disciplinare nu exclude răspunderea penală, contravențională sau civilă. În cazul în care împotriva polițistului este pornită urmărirea penală sau acesta a fost pus sub învinuire, are loc suspendarea provizorie din funcție în condițiile prevăzute de Codul de procedură penală. Actul administrativ de sancționare disciplinară poate fi contestat de către polițist în instanța de contencios administrativ în modul prevăzut de lege. Totodată, legea³⁸⁴ stabilește modul de reparare a daunei cauzate de polițist. Astfel, în cazul încălcării de către polițist a drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor fizice și juridice, Poliția ia măsuri pentru restabilirea acestor persoane în drepturi și pentru repararea daunei în conformitate cu legislația, iar polițistul va repara dauna în ordine de regres. Polițistul nu va despăgubi dauna cauzată doar dacă a comis-o în limita riscului profesional întemeiat sau în condițiile stabilite de lege pentru exonerarea de răspundere civilă pentru cauzarea de daune.

³⁷⁷ Dispoziții ale art. 8 alin. (1) din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

³⁷⁸ Dispoziții ale art. 8 alin. (2) din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

³⁷⁹ Dispoziții ale art. 7 lit. f) din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

³⁸⁰ Dispoziții ale art. 9 alin. (1) din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

³⁸¹ Dispoziții ale art. 7 lit. j) din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

³⁸² Dispoziții ale art. 9 alin. (2) din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

³⁸³ Dispoziții ale art. 55 din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

³⁸⁴ Reglementări din art. 58 din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

Cât privește Responsabilitatea, o problemă o constituie lipsa unor criterii relevante de apreciere a activității de urmărire penală. Astfel, potrivit art. 17 din Legea „Cu privire la Sistemul informațional integral automatizat de evidență a infracțiunilor, a cauzelor penale și a persoanelor care au săvârșit infracțiuni”, criteriul unic de bază la aprecierea rezultatelor activității de urmărire penală la nivel național sau la nivel de unitate administrativ-teritorială este numărul de infracțiuni înregistrate centralizat după criteriul teritorial a căror urmărire penală a fost terminată prin adoptarea de către procuror a uneia din următoarele decizii: trimiterea cauzei penale cu rechizitoriu în instanța de judecată pentru examinare în fond; trimiterea cauzei penale în instanța de judecată pentru aplicarea măsurilor de constrângere cu caracter medical; încetarea urmăririi penale sau clasarea cauzei penale; încetarea procesului penal în condițiile art. 495 alin. (1) pct. 1) din Codul de procedură penală; suspendarea condiționată a urmăririi penale; încetarea procesului penal cu liberarea de răspundere penală a minorului; transferul urmăririi penale altui stat. Ponderea infracțiunilor înregistrate în perioada de gestiune, a căror urmărire penală a fost terminată prin adoptarea uneia din deciziile specificate, se calculează raportând numărul lor, stabilit conform rezultatelor primite de la organele de urmărire penală, la numărul total de infracțiuni înregistrate prima dată în perioada de gestiune în teritoriul respectiv, adică de la 1 ianuarie până la data necesară perioadei de gestiune, indiferent de data comiterii infracțiunii. Evident, în atare condiții, în evaluarea eficienței urmăririi penale nu se ia în considerare finalitatea procesului penal (condamnare/achitare), fapt care formalizează activitatea, dar și determină multiple încălcări în înregistrarea și evidența infracțiunilor, încălcări comise și în scopul de a asigura, chiar și denaturat, performanțe instituționale.

Responsabilitate (practică)

În ce măsură au instituțiile de aplicare a legii obligația de a raporta și de a-și asuma responsabilitatea pentru acțiunile lor, în practică?

Scor: 50

În practică, prevederile legale privind responsabilitatea se pun în aplicare, însă nu într-o manieră completă.

În ce privește modul de executare a bugetului MAI, cele mai recente constatări se conțin în Hotărârea Curții de Conturi nr. 17 din 07.05.2012 „Cu privire la Raportul auditului regularității pe exercițiul bugetar 2011 la Ministerul Afacerilor Interne și unele instituții din subordine”, fiind relevate mai multe neregularități, erori, dificultăți, precum și unele probleme ce țin de managementul economico-financiar, cadrul juridic în domeniu. În scopul executării cerințelor Curții de Conturi, MAI a elaborat un plan de acțiuni în vederea implementării recomandărilor raportului de audit, informațiile privind cele executate fiind plasate pe web site³⁸⁵. În general, se depun eforturi pentru a spori responsabilitatea Poliției în fața publicului, inclusiv prin dările de seamă ale Poliției în fața reprezentanților administrațiilor locale. Potrivit Raportului de evaluare a activităților desfășurate de către MAI în anul 2012³⁸⁶, în perioada de referință, conducerea MAI a efectuat 26 de vizite în teritoriu și întâlniri cu cetățenii, subdiviziunile teritoriale ale MAI organizând 16 970 de întruniri, la care au participat peste 404,1 mii de persoane.

Volumul de muncă al Poliției a fost întotdeauna unul impunător. Potrivit Raportului de evaluare a activităților desfășurate de către MAI în anul 2012³⁸⁷, în perioada de referință, subdiviziunile de urmărire penală ale MAI au examinat în total 50 466 de sesizări cu privire la infracțiuni. Bineînțeles, în atare condiții nu totdeauna este asigurată calitatea urmăririi penale. Astfel, conform aceluiași raport, în anul

³⁸⁵ <http://www.mai.gov.md/content/5882>

³⁸⁶ <http://www.mai.gov.md/content/22621>

³⁸⁷ Ibidem.

2012, 803 cauze au fost restituite pentru completarea urmăririi penale. O altă problemă o constituie cazurile de tănuire de la evidență a informațiilor cu privire la infracțiuni, precum și a denaturării situației infracționale. Astfel, potrivit raportului pre-citat, ca urmare a verificărilor efectuate în subdiviziunile desconcentrate, pe parcursul anului 2012, au fost relevate 311 încălcări ale disciplinei de evidență-înregistrare a informațiilor cu privire la infracțiuni, fiind sancționați disciplinar 116 colaboratori, inclusiv 1 comisar și trei comisari adjuncți, iar alți 20 de colaboratori au fost atenționați. Rămâne și problema modului de completare a fișelor de evidență statistică de către ofițerii de urmărire penală. Ca reacție, MAI insistă asupra elaborării unui sistem informațional care să permită automatizarea parțială a acestui proces cu perspectiva lansării „dosarului electronic”. Se depun eforturi și în responsabilizarea angajaților, care, în exercițiului funcției, s-au abătut de la lege și etică. Astfel, potrivit Raportului de evaluare a activităților desfășurate de către MAI în anul 2012³⁸⁸, în privința angajaților MAI, în perioada de referință, au fost aplicate 851 de sancțiuni disciplinare (anul precedent – 582) și pornite 349 de cauze penale, din ele: 45 pentru acte de tortură (anul precedent – 26), 68 pentru corupere pasivă (anul precedent – 59) și 97 pentru exces de putere (anul precedent – 80).

Eforturile depuse pentru responsabilizarea Poliției nu ating întotdeauna rezultatul scontat, fapt confirmat de statisticile Comisiei Naționale de Integritate (CNI) și ale CNA cât privește încălcările, inclusiv infracțiunile comise de polițiști.

Mecanisme de integritate (lege)

În ce măsură este asigurată prin lege integritatea instituțiilor de aplicare a legii?

Scor: 75

Cadrul legal național conține prevederi care ar asigura integritatea polițiștilor, în primul rând, prin stabilirea unor condiții speciale pentru a candida la o funcție în cadrul Poliției. Înainte de a fi angajat în Poliție, precum și ulterior la promovarea în funcții superioare, candidatul este supus unui control special în modul stabilit de ministrul afacerilor interne, precum și testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf), în conformitate cu prevederile Legii nr. 269 din 12.12.2008 privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf). Candidatul este obligat să prezinte, în condițiile legii, declarații cu privire la venituri și proprietate, precum și declarații de interese personale³⁸⁹. Totodată, în virtutea art. 5 lit. c) din Legea nr. 271 din 18.12.2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice, candidații la funcțiile ocupate de militarii prin contract sau de alte persoane cu statut special în autoritățile publice în care este prevăzut serviciul militar sau special, corespunzătoare categoriilor înalților funcționari publici și funcționarilor publici de conducere, urmează a fi supuși procedurilor de verificare.

Polițiștii trebuie să fie supuși testării integrității profesionale. Testarea integrității profesionale, în conformitate cu art. 40 din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, reprezintă o metodă de verificare periodică a conduitei sau a modului de respectare a obligațiilor profesionale de către polițiști, precum și de identificare, evaluare și înlăturare a vulnerabilităților și a riscurilor care determină angajatul Poliției să comită acte de corupție, acte conexe corupției sau fapte de comportament corupțional ori să admită influențe necorespunzătoare în legătură cu exercitarea atribuțiilor de serviciu, constând în crearea situațiilor virtuale, similare celor cu care se confruntă polițistul în exercitarea atribuțiilor de serviciu, materializate prin operațiuni disimulate, circumstanțiate de comportamentul acestuia, în vederea stabilirii reacției și conduitei adoptate. Potrivit legii, testarea

³⁸⁸ Ibidem.

³⁸⁹ Dispoziții ale art. 39 alin. (1) din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

integrității profesionale a polițiștilor este efectuată de subdiviziunea specializată din subordinea MAI, ai cărei angajați sunt testați, la rândul lor, de către CNA. Periodicitatea și condițiile de desfășurare a testării integrității profesionale urmează să fie stabilite printr-un regulament aprobat de ministrul afacerilor interne. Rezultatul testării integrității profesionale se remite șefului IGP, iar al șefului IGP și al adjunctului său se remite ministrului afacerilor interne. Rezultatul negativ al testului de integritate servește temei pentru încetarea serviciului în Poliție³⁹⁰. De altfel, legea obligă polițistul să informeze șeful ierarhic superior și autoritățile competente cu privire la faptele de corupție de care a luat cunoștință, săvârșite de alte persoane, inclusiv de polițiști³⁹¹.

Prin art. 41 din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, se stabilesc și măsurile pentru asigurarea integrității profesionale. Astfel, subdiviziunea specializată subordonată MAI urmează să întreprindă măsuri pentru asigurarea integrității profesionale a polițistului, prin monitorizarea stilului de viață, cu respectarea dreptului la viața intimă, familială și privată a acestuia, pentru identificarea corespunderii nivelului de trai al polițistului cu nivelul legal de remunerare a acestuia și a persoanelor cu care locuiește împreună; conduitei polițistului cu exigențele de conduită ireproșabilă, stabilite în Codul de etică și deontologie al polițistului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 481 din 10.05.2006³⁹².

Polițiștii sunt obligați să depună declarații cu privire la venituri și proprietate în condițiile Legii nr. 1264 din 19.07.2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcții de conducere. Totodată, polițiștii, în condițiile Legii nr. 16 din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese, sunt obligați să identifice și să declare interesele personale relevante. Controlul informațiilor din declarații se efectuează de CNI, această autoritate având obligația să plaseze toate declarațiile pe site-ul său oficial.

Polițiștilor le sunt impuse, prin Legea cu privire la Poliție și statutul polițistului, restricții și interdicții speciale³⁹³. Astfel, polițistului îi este interzis: să facă parte din partide, formațiuni sau organizații social-politice ori să desfășoare propagandă în favoarea acestora; să organizeze sau să participe la greve; să organizeze mitinguri și alte întruniri cu caracter politic; să promoveze opinii sau preferințe politice în timpul sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor de serviciu, la locul de muncă sau în timpul orelor de serviciu; să adere la culte religioase neînregistrate conform legislației; să utilizeze în interese personale sau în alte scopuri decât cele de serviciu mijloacele financiare, tehnico-materiale, informaționale și alte bunuri ale statului, precum și informația de serviciu pusă la dispoziția sa pentru exercitarea funcțiilor ori la care are acces în virtutea acestora; să abuzeze de calitatea oficială și să compromită, prin activitatea sa privată ori publică, prestigiul funcției sau al autorității din care face parte; să solicite sau să accepte cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj, destinate personal acestuia sau familiei sale. Polițistul nu poate exercita activitatea într-o funcție în subordinea nemijlocită a unei rude pe linie dreaptă sau colaterală (părinte, frate, soră, fiu, fiică) ori a unei rude prin afinitate (soț/soție, părinte, frate sau soră a soțului/soției). Această interdicție se aplică și în situația în care conducătorul superior nemijlocit al polițistului are calitatea de persoană ce exercită funcție de demnitate publică. Polițistul, în ambele cazuri, în termen de 30 de zile calendaristice, este obligat să întreprindă acțiuni în vederea încetării raporturilor ierarhice nemijlocite. În cazul în care polițistul nu va face acest lucru, angajatorul va decide transferul acestuia într-o funcție cel puțin similară sau de același nivel, care ar exclude o astfel de subordonare, iar dacă transferul nu este posibil, acesta va fi eliberat din funcția deținută.

³⁹⁰ Dispoziții ale art. 47 alin. (1) lit. i) din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

³⁹¹ Dispoziții ale art. 26 alin. (1) lit. k) din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

³⁹² Procedura de desfășurare a monitorizării stilului de viață al polițistului se stabilește prin ordinul ministrului afacerilor interne. Rezultatul monitorizării stilului de viață al polițistului se remite angajatorului care examinează materialele prezentate și apreciază ca pozitiv sau negativ rezultatul acesteia.

³⁹³ Dispoziții ale art. 28 din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

Legea³⁹⁴ stabilește incompatibilitățile generale pentru statutul polițistului. Astfel, polițistul nu are dreptul să desfășoare alte activități remunerate în cadrul autorităților publice; în funcție de demnitate publică sau într-o funcție din cadrul cabinetului persoanei care exercită funcție de demnitate publică, cu excepția cazului în care raporturile de serviciu sunt suspendate pe perioada respectivă, în condițiile legii; prin contract individual de muncă sau prin alt contract civil, în cadrul societăților comerciale, cooperativelor, întreprinderilor de stat sau municipale, precum și al organizațiilor necomerciale, din sectorul privat sau public, cu excepția activităților didactice sau științifice. Polițistul nu are dreptul să desfășoare personal sau prin intermediul unei terțe persoane activitatea de întreprinzător sau să fie membru al organizației de conducere a unei întreprinderi. Polițistul nu poate fi reprezentant al unor terțe persoane în autoritatea publică în care își desfășoară activitatea, inclusiv în ceea ce privește efectuarea unor acte în legătură cu funcția pe care o exercită. Polițistul antrenat în una din activitățile incompatibile enumerate de lege este obligat, în termen de 30 de zile calendaristice de la data apariției acestei situații, să abandoneze activitatea incompatibilă cu funcția sa ori, după caz, să depună cerere de demisie din funcția de polițist. Dacă în termenul menționat nu întreprinde acțiuni în vederea lichidării incompatibilității, polițistul urmează a fi concediat.

Legea cu privire la conflictul de interese conține și restricții legate de încetarea activității³⁹⁵, unele prevederi speciale fiind cuprinse în Legea cu privire la Poliție și statutul polițistului. După eliberarea din serviciu, persoana este obligată să păstreze, în condițiile prevăzute de legislație, secretul de stat și al altor informații cu accesibilitate limitată, secretul surselor de informații și al activităților desfășurate. Această obligație se menține pe durata de secretizare a informației, stabilită de legislație³⁹⁶.

Un rol esențial în asigurarea mecanismelor de integritate a Poliției revine Serviciului protecție internă și anticorupție al MAI, care urmează să funcționeze în condițiile regulamentului, aprobat prin ordinul ministrului afacerilor interne nr. 37 din 13.02.2014. Serviciul are misiunea de a exercita un management eficient față de combaterea infracțiunilor de corupție și a celor conexe, precum și al testării integrității și monitorizării stilului de viață în rândul angajaților MAI, inclusiv Poliție.

Cu toate acestea, există *probleme legate de mecanismul de monitorizare a stilului de viață*. Competențele de control al declarațiilor cu privire la venituri, proprietate, interese personale ar trebui să revină, în exclusivitate, CNI. Sunt necesare și completări legislative care ar specifica aplicabilitatea legislației în domeniu ofițerilor sub acoperire. În ce privește testele de integritate, precum și testarea la poligraf, acestea, evident, nu pot fi aplicate în lipsa cadrului normativ subordonat legii. În practică, în privința categoriilor specificate de polițiști, pare să nu fie puse în aplicare nici prevederile Legii privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice.

Mecanisme de integritate (practică)

Sunt codurile de conduită, politicile cu privire la conflictele de interese, organismele de integritate etc. existente, eficiente în asigurarea unui comportament etic în cadrul instituțiilor de aplicare a legii?

Scor: 50

În fapt, polițiștii, deseori, sunt în topul statisticilor privind infracțiunile de corupție. Potrivit Raportului de activitate a CNA pentru anul 2013³⁹⁷, CNA a depistat și a contracarat 476 de infracțiuni, inclusiv 374 de acte de corupție și conexe corupției (din ele 100 în organele de drept). Referitor la organele de

³⁹⁴ Dispoziții ale art. 29 din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

³⁹⁵ Dispoziții ale articolelor 20-22 din Legea cu privire la conflictul de interese.

³⁹⁶ Dispoziții ale art. 26 alin. (4) din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului.

³⁹⁷ http://cna.md/sites/default/files/statdata/raport_cna_2013.pdf

drept, urmărirea penală a fost pornită în privința următoarelor categorii de funcționari: un consultant al judecătorului, 10 executori judecătorești, un consilier de probațiune, 17 avocați, 60 de colaboratori de poliție, 14 colaboratori vamali, doi notari, un angajat din cadrul instituțiilor penitenciare.

Pe parcursul anului 2013, au fost deferiți justiției pentru comiterea infracțiunilor de corupție următorii angajați din cadrul organelor de drept: un judecător, doi executori judecătorești, opt colaboratori de poliție, un colaborator CNA, doi colaboratori vamali, șapte avocați, un consilier de probațiune; un supraveghetor. Aceste statistici sunt confirmate și de către Procuratura Anticorupție³⁹⁸, potrivit căreia, în 2013, Procuratura anticorupție a expediat instanțelor de judecată 236 de cauze penale, dintre care 174 de cauze penale privind comiterea infracțiunilor de corupție și conexe celor de corupție, inclusiv în privința a 44 de colaboratori de poliție. Pentru corectitudine, se cere de menționat că polițiștii sunt o categorie de angajați mult mai numeroasă decât din cadrul altor organe de drept. Totuși, chiar și raportate procentual, multiplele cazuri de corupție demonstrează că nu întotdeauna reușește punerea în aplicare eficientă a mecanismelor care ar asigura integritatea polițiștilor, inclusiv în ce privește verificarea candidaților și titularilor, declararea veniturilor și proprietății, precum și declararea intereselor personale³⁹⁹. Dorin Recean, ministrul afacerilor interne, a confirmat deficiențele existente referitor la urmărirea respectării restricțiilor de postangajare⁴⁰⁰. Pentru asigurarea integrității angajaților, au fost consolidate esențial capacitățile subdiviziunii responsabile de securitatea internă cu mărirea personalului de la 19 la 110 unități. Și în viziunea lui Pavel Postică, verificarea integrității personalului este o condiție indispensabilă pentru eficiența sistemului⁴⁰¹.

Anumite deficiențe în ce privește aplicarea mecanismelor de integritate se confirmă și prin controalele inițiate de către CNI⁴⁰² în privința angajaților MAI referitor la: eventuale încălcări ale regimului juridic al declarării veniturilor și proprietății (de exemplu, în cazul unui ofițer superior de investigații al Inspectoratului de Poliție Râșcani al Direcției de poliție a municipiului Chișinău; al șefului sectorului de poliție nr. 3 al Inspectoratului de Poliție Râșcani, municipiul Chișinău; al șefului Direcției investigații și securitate internă a MAI); eventuale încălcări ale regimului juridic al incompatibilităților (de exemplu, în cazul șefului Direcției analiză, monitorizare și evaluarea politicilor MAI; al șefului Direcției investigații și securitate internă a MAI). Ca urmare a controalelor efectuate, CNI a adoptat în privința angajaților MAI acte de constatare a încălcărilor regimului juridic al declarării veniturilor și proprietății (cum ar fi în cazul directorului Direcției generale analiză, monitorizare și evaluare a politicilor a MAI); acte de constatare a situației de incompatibilitate (cum ar fi în privința șefului Serviciului securitate internă și combatere a corupției al MAI; directorului Direcției generale analiză, monitorizare și evaluare a politicilor a MAI). Bineînțeles că aflarea în aceste statistici a șefului subdiviziunii MAI responsabile de securitate internă nu poate să nu îngrijoreze.

Astfel, codurile de conduită, politicile cu privire la conflictele de interese, organismele de integritate etc. existente, nu întotdeauna sunt eficiente în asigurarea unui comportament etic în cadrul Poliției.

³⁹⁸ <http://www.procuratura.md/md/news/1211/1/5631/>

³⁹⁹ Această constatare este confirmată și de Transparency International – Moldova, *Monitorizarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale*, 2012, <http://www.transparency.md/content/blogcategory/16/48/lang.ro/>

⁴⁰⁰ Interviu cu Dorin Recean, ministru al afacerilor interne, 2 iulie 2013.

⁴⁰¹ Interviu cu Pavel Postică, jurist, Promo-Lex, 31 ianuarie 2014.

⁴⁰² <http://www.cni.md/Decisions.aspx>

Investigarea corupției

În ce măsură detectează și investighează instituțiile de aplicare a legii cazurile de corupție din țară?

Scor: 50

În ce privește infracțiunile, inclusiv cele de corupție, investigarea și urmărirea acestora țin de competența subdiviziunilor specializate cu funcții operaționale, și anume de Inspectoratul național de investigații și Direcția generală urmărire penală. Inspectoratul național de investigații are misiunea relevării, investigării și descoperirii infracțiunilor deosebit de grave și excepțional de grave, precum și a celor cu o rezonanță socială sporită, urmării și tragerii la răspundere penală a infractorilor deosebit de periculoși, organizării, desfășurării și dirijării activităților speciale de investigații și curmării criminalității organizate. Inspectoratul național de investigații coordonează activitatea tuturor subdiviziunilor poliției criminale subordonate IGP și are o rază de acoperire pe întreg teritoriul RM. Direcția generală urmărire penală asigură realizarea funcțiilor procesului penal, dirijării unice și reglementării metodice în cadrul Poliției, prin prisma respectării principiilor procesului penal, drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Direcția generală urmărire penală reprezintă organul de urmărire penală instituit în cadrul IGP și coordonează întregul proces de urmărire penală în cadrul subdiviziunilor specializate și al celor repartizate conform principiului administrativ-teritorial. Potrivit Informației operative privind starea infracționalității pe teritoriul RM în perioada a 12 luni ale anului 2013 (fără clasate)⁴⁰³, MAI a înregistrat un număr impunător de infracțiuni de corupție: 173 de cazuri de corupere pasivă (anul precedent – 142); 25 – corupere activă (anul precedent – 38); abuz de putere – 267 (anul precedent – 268); exces de putere – 241 (anul precedent – 281); neglijență în serviciu – 73 (anul precedent – 82). În ce privește mita, în total, au fost înregistrate: 205 infracțiuni (anul precedent – 182). În fond, aceste statistici sunt comparabile cu statisticile oferite de către CNA, organ specializat în combaterea corupției, MAI fiind în egală măsură antrenat în investigarea corupției.

În sensul articolelor 266-268 din Codul de procedură penală, urmărirea penală pentru infracțiunile prevăzute de Codul penal se efectuează de către: organul de urmărire penală al SV (în privința infracțiunilor prevăzute în art. 248 și 249 din Codul penal); organul de urmărire penală al CNA (în privința infracțiunilor prevăzute la art. 243, 279 și 324–335 din Codul penal); organul de urmărire penală al MAI (pentru orice infracțiune care nu este dată prin lege în competența altor organe de urmărire penală sau este dată în competența lui prin ordonanța procurorului). Astfel, în pofida dispozițiilor art. 271 alin. (3) din Codul de procedură penală, care prescrie inadmisibilitatea conflictului de competență între organele de urmărire penală, în fapt, inclusiv prin prevederile art. 271 alin. (4) din același act, se oferă discreție procurorului să dispună ca într-o cauză în care urmărirea penală trebuie efectuată de un anumit organ de urmărire penală această urmărire să fie efectuată de un alt organ. Nedelimitarea strictă a competențelor între organele de urmărire penală, bineînțeles, sporește pericolul unei concurențe, nu tocmai loiale, între acestea. Discreția pe care o are procurorul în asemenea cazuri sporește dependența organelor de urmărire penală, nu totdeauna în limitele legii, de decizia în acest sens a procurorului. Or, procurorul ar putea fi, bunăoară, dispus să dea dosarele de perspectivă unui organ, iar cele fără perspectivă – unui alt organ, influențând astfel performanțele instituționale ale acestora. În cazul în care există o structură specializată în combaterea corupției trezește nedumerire competența în urmărire atribuită de procuror unei alte structuri. Mai mult, această stare de fapt nu permite organului specializat să prelucreze analitic întregul conglomerat de informații referitoare la fenomenul infracțional.

Astfel, rămâne o problemă – lipsa unei delimitări clare între competențele diferitor organe în efectuarea urmăririi penale.

⁴⁰³ <http://www.mai.gov.md/content/26521>

RECOMANDĂRI:

- Sporirea independenței organului de urmărire penală, eventuala excludere a acestuia din IGP și subordonarea, nemijlocit, ministrului afacerilor interne;
- Sporirea independenței reale a polițiștilor față de superiori, prin încurajarea contestării dispozițiilor contradictorii ale acestora, dezvoltarea cadrului legal cu proceduri clare în acest sens;
- Punerea în aplicare a procedurilor de concurs, inclusiv la numirea în funcții manageriale;
- Sporirea transparenței IGP, inclusiv prin plasarea pe pagina sa web a informațiilor mai detaliate privind: obiectivele și funcțiile subdiviziunilor, numărul angajaților; organizațiile subordonate autorității publice; modul de depunere a petițiilor; programele și proiectele, inclusiv de asistență tehnică; bugetul; rezultatele controalelor efectuate în IGP;
- Revizuirea criteriilor de apreciere a activității urmăririi penale astfel încât să se urmărească finalitatea procesului penal (condamnare/achitare);
- Dezvoltarea cadrului normativ subordonat care ar permite aplicarea Legii cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, inclusiv aplicarea testelor de integritate, testării la poligraf;
- Excluderea dublării competențelor (MAI/CNI) privind controlul declarațiilor de venituri, proprietate și de interese;
- Revizuirea normelor Codului de procedură penală astfel încât să se delimiteze strict competențele organelor de urmărire penală.

ORGANISMUL DE MANAGEMENT ELECTORAL (COMISIA ELECTORALĂ CENTRALĂ)

REZUMAT

În Republica Moldova sistemul organelor electorale este constituit din: Comisia Electorală Centrală (CEC), consiliile electorale de circumscripție și birourile electorale ale secțiilor de votare. CEC este un organ de stat cu statut permanent, constituit pentru realizarea politicii electorale, pentru organizarea și desfășurarea alegerilor, dispunând de un buget propriu și alte atribute ale unei autorități autonome. CEC activează în condițiile prescrise de cadrul legal, ghidându-se și de documente de politici, cum ar fi Planul strategic pe 2012-2015.

În ultimii ani, CEC a înregistrat un șir de progrese în consolidarea independenței financiare, revizuirea structurii organizaționale, sporirea capacităților de instruire a funcționarilor electorali și a publicului. Reprezentanții societății civile consideră că aptitudinile CEC au evoluat considerabil, apreciind instituția drept una transparentă și receptivă în contactele cu ONG-urile. De asemenea, se relatează că instituția reacționează prompt la critică, nu este autodefensivă și întreprinde măsuri pentru a remedia neregulile semnalate.

Totuși, potrivit ultimului Barometru al Opiniei Publice⁴⁰⁴, încrederea publicului în organizarea unor alegeri libere și corecte este destul de joasă, fapt care se datorează și problemelor pe care le întâmpină organele electorale: vulnerabilitatea CEC față de factorul politic, insuficiența mecanismelor care ar asigura integritatea membrilor CEC, problemele legate de finanțarea campaniilor electorale și administrarea alegerilor, dotarea tehnico-materială insuficientă a birourilor electorale din teritoriu, fluiditatea funcționarilor electorali, precum și insuficiența cunoștințelor și experienței acestora.

Tabelul de mai jos reprezintă rezultatele evaluării CEC:

CEC, Scor general: 55/100			
	Indicator	Lege	Practică
Capacitate 63/100	Resurse	75	50
	Independență	75	50
Guvernare 63/100	Transparență	75	75
	Responsabilitate	75	50
	Integritate	50	50
Rol 38/100	Reglementarea campaniilor electorale		25
	Administrarea alegerilor		50

⁴⁰⁴ <http://ipp.md/libview.php?l=ro&idc=156&id=655&parent=0>

STRUCTURĂ ȘI ORGANIZARE

În conformitate cu Constituția Republicii Moldova, sistemul electoral se reglementează prin lege organică⁴⁰⁵. Legea de bază în domeniu este Codul electoral nr. 1381 din 21.11.1997, care stabilește, inclusiv, și statutul CEC. Prevederi normative cât privește competențele CEC se conțin și în alte acte legislative⁴⁰⁶, și în acte normative subordonate legilor⁴⁰⁷.

Potrivit Codului electoral, CEC este constituită din 9 membri: un membru este desemnat de către Președintele Republicii Moldova, ceilalți 8 membri sunt desemnați de către Parlament, cu respectarea reprezentării proporționale a majorității și a opoziției. Componenta nominală a CEC se confirmă printr-o hotărâre a Parlamentului, cu votul majorității deputaților aleși. Mandatul CEC este de 5 ani. Președintele, vicepreședintele și secretarul CEC sunt aleși din rândul membrilor acesteia cu majoritatea de voturi din numărul total al membrilor. Președintele, vicepreședintele și secretarul CEC activează permanent și dețin funcții de demnitate publică⁴⁰⁸. Ceilalți membri ai CEC nu activează permanent, fiind convocați de președinte. Aceștia, pentru perioada electorală, sunt degrevați de atribuțiile de la locul de muncă permanent printr-o hotărâre a CEC.

În activitatea sa, CEC este asistată de un Aparat⁴⁰⁹, al cărui personal este compus din funcționari publici⁴¹⁰ și personal contractual care desfășoară activități auxiliare⁴¹¹. Competențele Aparatului țin, în exclusivitate, de asistență acordată CEC, deciziile, inclusiv cele privind politica electorală, fiind în competența exclusivă a CEC.

EVALUARE

Resurse (practică)

În ce măsură dispune CEC de resurse pentru a-și atinge scopurile în practică?

Scor: 75

În Planul Strategic al CEC pentru 2012-2015⁴¹² printre deficiențe au fost specificate: insuficiența resurselor financiare, structura organizațională depășită și capacitatea tehnică redusă a organelor electorale.

Pentru a consolida capacitățile financiare, instituționale și organizatorice ale CEC, în anii 2011-2012, au fost întreprinse mai multe acțiuni, inclusiv a fost revizuită structura organizațională a Aparatului pentru a o aduce în corespundere cu atribuțiile extinse prevăzute de Codul electoral. Noua structură include 9 subdiviziuni, cu un efectiv-limită de 40 de unități, inclusiv – președinte, vicepreședinte și secretar. Pe moment, toate locurile vacante au fost suplinite, pe pagina web a instituției fiind plasate anunțurile privind organizarea concursului de angajare la doar două funcții publice vacante⁴¹³.

⁴⁰⁵ Articolul 72 alin. (3) lit. a) din Constituția Republicii Moldova.

⁴⁰⁶ Legea nr. 768 din 02.02.2000 privind statutul alesului local; Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală; Legea nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice.

⁴⁰⁷ Regulamentul cu privire la activitatea CEC, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 137 din 14.02.2006; Regulamentul de organizare și funcționare a subdiviziunilor aparatului CEC, aprobat prin Dispoziția președintelui CEC nr. 14-a din 06.08.2010.

⁴⁰⁸ Președintele, vicepreședintele și secretarul CEC cad sub incidența Legii nr. 199 din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

⁴⁰⁹ Structura și organigrama Aparatului, precum și efectivul-limită al CEC sunt stabilite prin Hotărârea CEC nr. 1029 din 09.12.2011.

⁴¹⁰ Funcționarii publici din cadrul Aparatului CEC cad sub incidența Legii nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Drepturile, obligațiile și răspunderea funcționarilor Aparatului se concretizează în fișele de post aprobate prin dispoziția președintelui CEC.

⁴¹¹ Personalul contractual cade sub incidența legislației muncii, în mod prioritar – sub incidența Codului muncii.

⁴¹² http://cec.md/files/files/Planificare_Strategica.pdf.

⁴¹³ <http://cec.md/index.php?pag=page&id=38&l=>

Pentru a întări capacitățile de instruire a CEC, în 2011, a fost creat Centrul de instruire continuă în domeniul electoral, în atribuțiile căruia intră instruirea funcționarilor electorali, a reprezentanților partidelor politice, mass-mediei, ONG-urilor și alegătorilor în domeniul electoral; testarea și evaluarea cunoștințelor; pregătirea și diseminarea materialelor didactice și informative. Centrul a instruit și certificat funcționarii electorali și persoanele responsabile de listele electorale din autoritățile publice locale (APL)⁴¹⁴. De asemenea, și membrii CEC, și angajații Aparatului au beneficiat în 2011-2012 de diverse instruirii: module de dezvoltare profesională în cadrul Academiei de Administrare Publică și alte cursuri și seminare în domeniul electoral, al protecției datelor cu caracter personal, apărării drepturilor omului și egalității de gen⁴¹⁵.

În vederea asigurării cu sediu, în 2012, CEC a primit în autoadministrare clădirea și a reușit să suplinească bugetul cu mijloacele necesare pentru reparația și întreținerea acesteia.

CEC dispune de o arhivă, care este organizată și completată în baza Regulamentului privind organizarea și funcționarea Arhivei Comisiei Electorale Centrale. Actele adoptate de CEC în perioada 2004-2013 sunt plasate pe pagina web a CEC⁴¹⁶. Modul de organizare a lucrului cu documentele oficiale este reglementat prin Instrucțiunea privind lucrările de secretariat în CEC. În același timp, CEC asigură circuitul electronic al documentelor intrate și ieșite, arhiva acestora pentru 2012-2013 fiind disponibilă pe pagina web a instituției. Totodată, CEC ține și registrul funcționarilor electorali⁴¹⁷.

Președintele CEC⁴¹⁸ a menționat că, în prezent, instituția nu se confruntă cu probleme majore în asigurarea cu resurse, fapt datorat și asistenței tehnice externe oferite de PNUD, Ambasada Suediei și Ministerul Afacerilor Externe al Danemarcei pentru consolidarea capacităților instituționale ale organelor de administrare electorală, susținerea modernizării proceselor electorale în 2012-2016. Totuși, persoanele intervievate⁴¹⁹ au remarcat că organele electorale din teritoriu sunt asigurate insuficient cu localuri, safeuri, acest fapt fiind relevat și în procesul monitorizării alegerilor⁴²⁰. De asemenea, dotarea cu tehnică de calcul este nesatisfăcătoare. Președintele CEC a menționat că în 898 de primării din teritoriu computerele sunt învechite și majoritatea soft-ului este piratată. În acest sens, CEC a solicitat Guvernului și Parlamentului să prevadă mijloace pentru achiziționarea în anul 2014 a 4000 de computere pentru necesitățile APL. Președintele CEC consideră că e necesar de a încheia un contract direct cu compania Microsoft pentru procurarea unui sistem licențiat pentru computerele din sectorul public.

O altă problemă este fluctuația înaltă și calificarea joasă a funcționarilor din birourile electorale din teritoriu. Ea este determinată de caracterul temporar al activității acestor organe și remunerarea joasă a membrilor acestora. Potrivit persoanelor intervievate⁴²¹, problema ar putea fi depășită prin crearea unor organe electorale teritoriale permanente și instruirea continuă a funcționarilor acestora. Existența membrilor permanenți în organele electorale de nivel raional ar putea responsabiliza funcționarii electorali și ar spori calitatea muncii lor. Pe de altă parte, instituirea unor organe permanente cere cheltuieli suplimentare și implică necesitatea verificării activității acestora, adică o birocratizare suplimentară a CEC⁴²².

⁴¹⁴ Activitățile de instruire poartă un caracter permanent, rapoartele fiind plasate pe pagina web oficială a CEC, http://cec.md/files/4147_raport_instruirea_apl_2013.pdf.

⁴¹⁵ Un consultant al PNUD este antrenat în analiza necesităților de instruire și oferirea serviciilor de mentoring pentru personalul CEC, <http://cec.md/files/files/Proiecte%20de%20asisten%C8%9B%C4%83%20extern%C4%83/2012%20Narrative%20Report%20DP%20RO.pdf>.

⁴¹⁶ <http://cec.md/index.php?pag=legislatie&ids=hotarire&l=&start=0>

⁴¹⁷ Registrul funcționarilor electorali este un sistem computerizat de evidență la nivel național a funcționarilor electorali, creat în baza Hotărârii CEC nr. 22 din 05.04.2011.

⁴¹⁸ Interviu cu Iurie Ciocan, Președinte al CEC, 24 iunie 2013.

⁴¹⁹ Interviu cu Pavel Midrigan, fost membru al CEC, 12 iulie 2013, și Ion Manole, Director executiv al Promo-Lex, 23 iulie 2013.

⁴²⁰ Promo-Lex, Raportul final „Monitorizarea alegerilor locale din 19 mai 2013”, http://promolex.md/upload/publications/ro/doc_1373282807.pdf

⁴²¹ Interviu cu Pavel Midrigan, fost membru al CEC, 12 iulie 2013, și Ion Manole, Director executiv al Promo-Lex, 23 iulie 2013.

⁴²² Ibidem.

Independență (lege)

În ce măsură CEC este independent prin lege?

Scor: 75

Cadrul legal național oferă anumite mecanisme destinate asigurării independenței financiare a CEC⁴²³. Astfel, CEC prezintă anual, nemijlocit Parlamentului, propunerea privind includerea în bugetul de stat a cheltuielilor legate de funcționarea sa și de efectuarea alegerilor (până la 1 octombrie).

Codul electoral conține și prevederi menite să asigure recrutarea membrilor CEC pe criterii profesionale non-discriminatorii. Astfel, în conformitate cu Codul electoral⁴²⁴, în calitate de membri pot fi propuse persoane care au o vechime de cel puțin 10 ani în domeniul juridic sau al administrației publice și care dețin cetățenia Republicii Moldova, au domiciliul în țară, o reputație ireproșabilă și aptitudini pentru exercitarea activităților electorale. În același sens, sunt importante și prevederile ce țin de încetarea calității de membru al CEC. Calitatea de membru al CEC poate înceta în caz de expirare a mandatului, demisie, demitere, imposibilitate a exercitării atribuțiilor, deces. Membrul CEC este demis de către autoritatea care l-a desemnat, în particular, în cazul în care acesta a fost condamnat definitiv de instanța judecătorească pentru infracțiune, a încălcat Constituția și Codul electoral, a pierdut cetățenia Republicii Moldova, s-a aflat în incompatibilitate, în cazul deciziei judecătorești definitive privind conflictul de interese. Organele care au desemnat persoanele respective în componența CEC, precum și membrii CEC înaintează materialele privind demiterea Curții Supreme de Justiție.

Președintele CEC numește sau angajează personalul în funcție conform Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Candidatul la funcția din Aparatul CEC trebuie să întrunească astfel de criterii precum: cetățenia RM; capacitatea deplină de exercițiu; neîmplinirea vârstei de pensionare; studii necesare pentru funcția publică respectivă; nedestituirea din funcție pentru încălcări disciplinare în ultimii 3 ani; lipsa antecedentelor penale nestinse pentru infracțiuni săvârșite cu intenție. Candidatul trebuie să întrunească și cerințele specifice minime pentru ocuparea respectivei funcții, stabilite în Clasificatorul unic al funcțiilor publice. Totodată, anumite cerințe, care se referă la specialitatea studiilor, cunoștințe, abilități profesionale și atitudini, pot fi stabilite prin fișa postului. Funcția publică este ocupată în urma unui concurs public, prin promovare, transfer, detașare sau asigurare a interimatului funcției publice de conducere. Funcționarii publici din cadrul Aparatului pot fi destituiți din funcție, în exclusivitate, în temeiurile Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, funcționarii având dreptul să conteste orice act emis în privința lor⁴²⁵.

În opinia reprezentanților societății civile⁴²⁶, Codul electoral este prea restrictiv privind criteriile față de candidații la funcția de membru al CEC stabilind o experiență de muncă de 10 ani în domeniul juridic sau al administrației publice. În acest sens, reprezentanții societății civile consideră necesar de a revedea acest criteriu. De asemenea, ei consideră oportună conferirea tuturor membrilor CEC a unui statut permanent, ceea ce ar putea ridica responsabilitatea membrilor.

De asemenea, este de remarcat *vulnerabilitatea CEC față de politic, candidații la funcția de membru al CEC fiind propuși pe criterii politice*. La fel, legea nu explică ce aptitudini se solicită unui potențial membru al CEC și ce se înțelege prin reputație ireproșabilă (lipsa antecedentelor penale sau integritatea individuală necontestată public?). Propunerile privind desemnarea în calitate de membru rămân la discreția exclusivă a actorilor politici, afilierea și loialitatea politică a potențialului membru

⁴²³ Articolul 24 din Codul electoral.

⁴²⁴ Articolul 19 alin. (1) din Codul electoral.

⁴²⁵ Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000

⁴²⁶ Interviu cu Ion Manole, Director executiv al Promo-Lex, 23 iulie 2013, și Ion Guzun, Centrul de Resurse Juridice, 25 iulie 2013.

devenind o condiție esențială pentru desemnare. Acest fapt reduce independența CEC față de factorul politic. Totodată, *Codul electoral ar trebui să specifice exact numărul de membri care pot să inițieze procedura de demitere, precum și să stabilească expres și exhaustiv temeiurile și modul de realegere a președintelui, vicepreședintelui și secretarului CEC*⁴²⁷.

Independență (practică)

Cât de independent funcționează CEC în practică?

Scor: 50

În timp ce CEC a făcut primii pași în asigurarea independenței financiare, problema asigurării independenței politice rămâne la ordinea de zi. Atât actualul președinte al CEC, cât și un fost membru al CEC⁴²⁸ au remarcat *dependența CEC față de politic, explicând-o prin procedura de nominalizare a membrilor instituției*. Potrivit președintelui CEC, persoana care vrea să accedă la funcția de membru al CEC, indiferent de calitățile profesionale și experiența deținută, n-o poate face decât prin filiera unui partid politic. Un fost membru al CEC susține că au existat cazuri de influență a partidelor politice asupra CEC și consideră că asemenea intervenții vor continua dacă nu va fi modificat modul de constituire a CEC, instituția devenind o organizație profesională. Și reprezentanții societății civile menționează existența cazurilor când Parlamentul, din considerente politice, nu a respectat criteriile stabilite de Codul electoral la numirea membrilor CEC, în special cele ce țin de experiența de muncă. În acest sens, experții consideră oportună desemnarea membrilor CEC urmare a unui concurs organizat în condiții de maximă transparență și jurizat de o comisie creată ad-hoc, constituită din specialiști în domeniu, în mare parte – din profesori universitari, fără apartenență politică, reprezentanți ai Curții Supreme de Justiție și ai sectorului asociativ⁴²⁹. Totodată, ar fi binevenită oferirea candidaților la funcția de membru al CEC și ONG-urilor a dreptului de a contesta numirea membrilor CEC de către Parlament ca una contrară legislației.

Președintele CEC a recunoscut că există *cazuri de comportament părtinitor din partea membrilor CEC*, soluționarea acestora fiind încercată prin pârgurile legale. Fostul membru al CEC a remarcat asemenea probleme și la nivelul organelor electorale din teritoriu, acestea fiind create pe aceleași criterii politice ca și CEC, fapt care *afectează serios echidistanța și obiectivitatea acestora*.

În general, CEC contribuie, într-un mod independent, la îmbunătățirea cadrului legal prin actele normative adoptate, prin amendamentele propuse la legi și prin avizele elaborate privind proiectele promovate de către alți actori în domeniu. Totuși, o problemă se menține – *frecvențele intervențiilor legislative ale Parlamentului*. Mai mult, uneori aceste intervenții încalcă procedura legislativă, un exemplu relevant fiind Raportul Comisiei speciale pentru examinarea impactului Legii nr. 94 din 19.04.2013 privind modificarea și completarea unor acte legislative⁴³⁰. Potrivit acestui raport, n-au fost prezentate avizele comisiilor permanente, expertiza anticorupție și economico-financiară a proiectului legii, avizul CEC, avizul Guvernului și expertiza instituțiilor internaționale asupra proiectului, prin aceasta fiind încălcate procedurile prescrise; proiectul n-a fost consultat public, fiind încălcate rigorile legislației privind transparența în procesul decizional; în cadrul dezbaterii proiectului nu a fost respectat dreptul deputaților de a înainta amendamente.

⁴²⁷ În prezent, acestea sunt stabilite printr-un act normativ subordonat legii – Regulamentul cu privire la activitatea Comisiei Electorale Centrale, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 137 din 14.02.2006.

⁴²⁸ Interviu cu Iurie Ciocan, Președinte al CEC, 24 iunie 2013, și Pavel Midrișan, fost membru al CEC, 12 iulie 2013.

⁴²⁹ Interviu cu Pavel Midrișan, fost membru al CEC, 12 iulie 2013.

⁴³⁰ <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/1745/Default.aspx>

Transparență (lege)

În ce măsură există prevederi care să asigure accesul publicului la informații relevante cu privire la activitățile și procesul decizional al CEC?

Scor: 75

CEC cade sub incidența legislației privind accesul la informații și transparența în procesul decizional⁴³¹. Totodată, și Codul electoral conține prevederi despre transparența decizională. Toate ședințele la care CEC examinează și adoptă hotărâri privind unele probleme electorale sunt deschise pentru reprezentanții mijloacelor de informare în masă și pentru public. Ședințele trebuie să se anunțe cu 48 de ore înainte de desfășurarea lor, cu excepția ședințelor din perioada electorală, când trebuie anunțate într-un termen mai scurt în virtutea faptului că problemele cer o examinare urgentă. Hotărârile CEC urmează să fie plasate pe site-ul CEC și să fie publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova⁴³².

CEC este obligată să asigure și transparența operațiilor electorale, cadrul legal național cuprinzând și prevederi speciale ce țin de transparența unor aspecte din activitățile partidelor. Astfel, CEC trebuie să publice lista partidelor și altor organizații social-politice care au dreptul de a participa la alegeri, în baza datelor prezentate de Ministerul Justiției⁴³³. Listele electorale trebuie să fie accesibile în localurile secțiilor de votare, precum și să fie plasate pe pagina web a CEC cu 20 de zile înainte de ziua alegerilor⁴³⁴. De asemenea, CEC este obligată să aducă imediat la cunoștința publică decizia privind retragerea candidaturii, retragerea sau modificarea listei de candidați, adoptată de persoana sau de formațiunea care a înaintat candidatura ori a înaintat lista de candidați⁴³⁵. Totodată, CEC trebuie să publice pe pagina sa web devizul de cheltuieli al fiecărui partid politic pentru campania electorală, în baza informațiilor prezentate de partidele politice, în termen de două luni de la data desfășurării scrutinului⁴³⁶. Codul electoral asigură transparența rezultatelor alegerilor, CEC având obligația să adune informații privind prezentarea alegătorilor la votare, să facă totalurile preliminare ale alegerilor și să aducă la cunoștința publică rezultatele finale. Publicarea rezultatelor finale ale alegerilor se dispune în termen de 24 de ore de la primirea actelor de la Curtea Constituțională⁴³⁷.

Transparență (practică)

În ce măsură sunt făcute publice în practică rapoartele și deciziile CEC?

Scor: 75

CEC asigură, în general, accesul publicului la informațiile privind activitatea sa și întreprinde măsuri pentru a-și spori vizibilitatea. Instituția dispune de o pagină web (www.cec.md), care include, în mare parte, informațiile obligatorii stabilite de Hotărârea Guvernului 188 din 03.04.2012 privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet. Pagina web este actualizată cu regularitate. Totuși, unele informații obligatorii, precum rezultatele controalelor și auditurilor efectuate, sunt suficiente. La rubrica „Transparența decizională” lipsesc programele de elaborare a proiectelor

⁴³¹ Legea privind accesul la informații, Legea privind transparența în procesul decizional.

⁴³² Procedura de administrare a paginii web oficiale a CEC, modul de publicare și actualizare a materialelor informative pe pagina web, precum și modalitatea de accesare a acestora este concretizată în Regulamentul privind modul de publicare și actualizare a materialelor informative pe pagina web oficială a Comisiei Electorale Centrale, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 1347 din 10.07.2012.

⁴³³ Articolul 26 alin. (1) din Codul electoral.

⁴³⁴ Articolul 40 alin. (1) din Codul electoral.

⁴³⁵ Articolul 80 alin. (2) din Codul electoral.

⁴³⁶ Articolul 31 alin. (5) din Legea privind partidele politice.

⁴³⁷ Articolul 90 din Codul electoral.

de acte normative supuse consultărilor publice, regulile interne de organizare a procedurilor de consultare publică, numele și informația de contact ale coordonatorului procesului de consultare publică, rezultatele consultării publice. Lipsesc informațiile și la rubrica „Achiziții publice”.

Este de remarcat faptul că pe pagina web sunt plasate informații specifice activității instituției: ședințele CEC și procesele-verbale ale acestora, rezultatele alegerilor și referendumurilor, dările de seamă ale partidelor politice. În ceea ce privește ședințele CEC, acestea sunt publice și se transmit, de regulă, online. Reprezentanților mass-media, ONG-urilor, partidelor politice li se asigură dreptul de a asista la ședințele CEC. Anunțurile privind organizarea ședințelor ordinare și extraordinare, agenda ședințelor, precum și procesele-verbale ale acestora se publică pe pagina web a CEC. Actele adoptate de CEC sunt incluse într-un registru, documentele fiind inserate pe pagina web.

Activitatea CEC este mediatizată pe larg de instituțiile mass-media, inclusiv la posturi de televiziune, radio și în presă⁴³⁸. Totodată, CEC organizează conferințe de presă, briefing-uri, comunicatele fiind difuzate mass-media, ONG-urilor, misiunilor diplomatice, organizațiilor internaționale și partidelor politice. Pentru a-și spori vizibilitatea, CEC utilizează și alte instrumente: newsletter-ul electronic lunar al CEC și Buletinul informativ semestrial al CEC⁴³⁹.

Informațiile despre alegerile parlamentare, locale și referendumurile sunt inserate pe pagina web a CEC⁴⁴⁰, fiind sistematizate potrivit tematicii, și includ hotărâri cu privire la stabilirea datei alegerilor, programe calendaristice pentru desfășurarea acestora, lista partidelor cu dreptul de a participa la alegeri, hotărâri cu privire la constituirea circumscripțiilor electorale, modele de documente electorale, lista observatorilor acreditați pentru monitorizarea alegerilor, hotărâri ale CEC și ale instanțelor de judecată privind contestațiile, rezultatele alegerilor⁴⁴¹.

CEC dispune de un centru telefonic de apel pentru cetățeni care funcționează în perioada electorală. Pentru asigurarea unei mai mari vizibilități, toate materialele informative întocmite/aprobate de CEC se plasează pe pagina web oficială a CEC și pe rețeaua de socializare facebook.

În ce privește transparența organelor electorale din teritoriu, reprezentanții societății civile consideră că aceasta a evoluat mult în ultimii ani⁴⁴². Totuși, *chiar dacă CEC a depus eforturi de instruire a membrilor organelor electorale din teritoriu la subiectul transparenței, nivelul de transparență a organelor electorale din teritoriu este insuficient.*

⁴³⁸ A se vedea: Raportul CEC pentru 2012, capitolul *Asigurarea transparenței în procesul de activitate a CEC și colaborarea cu instituțiile media*, http://cec.md/files/1613_raport_de_activitate_2012a.v.pdf

⁴³⁹ <http://cec.md/index.php?pag=page&id=64&l=> , http://cec.md/index.php?pag=news&tip=buletin_informativ&l=

⁴⁴⁰ <http://cec.md/index.php?pag=alegeri&d=18&l=> - alegeri parlamentare; <http://cec.md/index.php?pag=alegeri&d=17&l=> - referendumuri; <http://cec.md/index.php?pag=alegeri&d=16&l=> - alegeri locale; <http://cec.md/index.php?pag=alegeri&d=15&l=> - alegeri locale noi.

⁴⁴¹ <http://cec.md/index.php?pag=news&tip=electorala&start=0&l=>

⁴⁴² Interviu cu Ion Manole, Director executiv al Promo-Lex, 23 iulie 2013.

Responsabilitate (lege)

În ce măsură există prevederi pentru a asigura că CEC raportează și răspunde cu privire la acțiunile sale?

Scor: 75

În general, CEC cade sub incidența Legii cu privire la petiționare⁴⁴³, cadrul legal include totodată și unele prevederi speciale ce vizează responsabilizarea CEC.

Codul electoral definește relațiile CEC cu părțile externe⁴⁴⁴, fiind stabilite limitele de conlucrare a CEC cu alte autorități publice centrale⁴⁴⁵, autoritățile administrației publice locale, întreprinderi și instituții de stat, mijloace de informare în masă și asociații obștești. Legislația electorală conține și prevederi despre comunicarea CEC cu partidele politice și reprezentanții acestora, concurenții electorali și alegătorii.

Cadrul legal permite contestarea hotărârilor CEC. Astfel, hotărârile CEC sunt acte administrative și pot fi contestate în condițiile Legii contenciosului administrativ⁴⁴⁶. Codul electoral conține prevederi care cer examinarea în timp util a contestațiilor asupra hotărârilor organelor electorale și asupra acțiunilor (inacțiunilor) concurenților electorali. Depunerea cererii în instanța de judecată trebuie precedată de contestarea prealabilă în organul electoral ierarhic superior organului al cărui act se contestă, cu excepția contestațiilor ce se referă la exercitarea dreptului la vot sau la administrarea alegerilor depuse la biroul electoral în ziua alegerilor. Contestațiile privind organizarea și desfășurarea alegerilor se examinează de către organele electorale, fiind respectată ierarhia acestora, conform Regulamentului privind procedura de examinare și soluționare a contestațiilor de către organele electorale în perioada electorală⁴⁴⁷.

Codul electoral conține anumite prevederi ce țin de raportarea de către CEC asupra activității sale⁴⁴⁸. Astfel, CEC trebuie să prezinte anual rapoarte Parlamentului și, la cerere, Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova și Guvernului.

Ca și celelalte autorități publice, CEC ține contabilitatea și întocmește rapoartele financiare conform Legii contabilității⁴⁴⁹, precum și este auditată de Curtea de Conturi.

Codul electoral conține prevederi despre raportarea privind gestionarea mijloacelor alocate de stat pentru desfășurarea alegerilor. Modul de evidență a cheltuielilor este reglementat de Instrucțiunea respectivă⁴⁵⁰. După încheierea alegerilor, CEC trebuie să prezinte Parlamentului un raport asupra gestionării mijloacelor financiare alocate, însoțit de un aviz al Curții de Conturi.

În ce privește auditul intern, acesta se organizează și se efectuează conform Legii privind controlul financiar public intern⁴⁵¹. În CEC, subdiviziunea specializată în acest sens este Serviciul audit intern, subordonată direct președintelui CEC.

⁴⁴³ Legea nr. 190 din 19.07.1994.

⁴⁴⁴ Articolul 22 lit. g) din Codul electoral.

⁴⁴⁵ Ministerul Tehnologiilor Informaționale și Comunicațiilor; Ministerul Afacerilor Interne; Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, inclusiv misiunile diplomatice și oficiile consulare.

⁴⁴⁶ Articolul 18 alin. (3) din Codul electoral.

⁴⁴⁷ Regulamentul aprobat prin Hotărârea CEC nr. 3353 din 20.07.2010.

⁴⁴⁸ Articolul 22 lit. l) din Codul electoral.

⁴⁴⁹ Legea nr. 113 din 27.04.2007.

⁴⁵⁰ Instrucțiunea privind evidența contabilă a cheltuielilor pentru organizarea și desfășurarea alegerilor aprobată prin Hotărârea CEC nr. 90 din 19.04.2011.

⁴⁵¹ Legea nr. 229 din 23.09.2010.

Cât privește responsabilitatea, sunt de remarcat *lacunele Codului electoral referitoare la raportul anual al CEC prezentat Parlamentului, normele nefiind suficient de cuprinzătoare și explicite*. Nu se prevede caracterul public al audierii raportului. În fapt, Codul electoral nu prevede prezentarea acestor rapoarte Plenului Parlamentului. Astfel, *nu se cunoaște finalitatea raportării – reacția Parlamentului referitor la cele raportate*. Totodată, se remarcă și *lipsa unui mecanism de control și supraveghere a executării hotărârilor pe marginea soluționării contestațiilor, precum și prevederi lacunare referitor la depunerea, acceptarea, administrarea și aprecierea probelor*.

Responsabilitate (practică)

În ce măsură are CEC obligația de a raporta și a răspunde pentru acțiunile sale, în practică?

Scor: 50

Potrivit președintelui CEC, raportul anual privind activitatea CEC se prezintă comisiilor permanente ale Parlamentului, fiind supus discuțiilor și în cadrul ședințelor fracțiunilor parlamentare. Raportul anual însumează rezultatele activității instituției pe mai multe aspecte⁴⁵², inclusiv: activitățile de perfecționare a cadrului legal, organizarea și desfășurarea alegerilor, inițiativele de desfășurare a referendumurilor, gestionarea listelor electorale, activitățile de instruire și educație civică, transparența în activitatea organelor electorale etc. Rapoartele anuale ale CEC, precum și alte rapoarte ale CEC sunt plasate pe pagina sa web⁴⁵³. În general, președintele CEC a remarcat existența unei conlucrări eficiente cu Parlamentul, menționând și invitațiile de a participa la ședințele comisiilor permanente ale Parlamentului, dar și ale grupurilor de lucru, dedicate domeniului electoral. Totuși, *Parlamentul nu obișnuiește să dezbată raportul anual al CEC în ședința plenară*.

Petițiile pot fi depuse și în formă electronică, în acest scop fiind prevăzut un formular online pe pagina web. Potrivit președintelui CEC, petițiile sunt examinate în cel mult 30 de zile de la data înregistrării, rezultatele examinării fiind expediate petiționarilor. Referitor la contestații, fostul membru al CEC a remarcat că, în perioada electorală, există chiar o competiție a partidelor politice la scrierea contestațiilor. În 2012, a fost contestată în judecată legalitatea unor hotărâri ale CEC⁴⁵⁴, inclusiv în vederea obligării CEC de a examina cererea de înregistrare a grupului de inițiativă pentru desfășurarea unui referendum republican, cerere respinsă de instanță ca fiind neîntemeiată. De asemenea, pe parcursul organizării și desfășurării alegerilor locale din 2012, au fost depuse adresări din partea concurenților electorali și a organizațiilor teritoriale ale partidelor politice, în care au fost contestate hotărârile consiliilor electorale de circumscripție privind neînregistrarea simbolului electoral al Partidului Comunist. CEC a adoptat hotărâri pe marginea acestor contestații, ele fiind atacate ulterior în instanța de judecată. În toate cazurile, acțiunile au fost respinse ca fiind neîntemeiate⁴⁵⁵.

În cadrul CEC se efectuează auditul intern în baza unui plan de activitate și a solicitărilor conducerii. De asemenea, CEC a fost auditat de către Curtea de Conturi, nefiind remarcate probleme grave în ultimii ani.

⁴⁵² <http://cec.md/index.php?pag=news&opa=view&id=716&tip=planuri&start=&l=> Raportul privind activitatea CEC în anul 2012; <http://cec.md/index.php?pag=news&opa=view&id=567&tip=planuri&start=&l=> Raportul privind activitatea CEC în 2011.

⁴⁵³ <http://cec.md/index.php?pag=news&tip=planuri&l=>

⁴⁵⁴ http://cec.md/files/1613_raport_de_activitate_2012a.v..pdf - Raportul privind activitatea CEC în 2012 (Procese în judecată).

⁴⁵⁵ <http://cec.md/index.php?pag=news&opa=view&id=716&tip=planuri&start=&l=>

Integritate (lege)

În ce măsură există mecanisme care să asigure integritatea CEC?

Scor: 50

În baza atribuțiilor prevăzute în Codul electoral⁴⁵⁶, CEC trebuie să contribuie la asigurarea calității și integrității proceselor electorale, inclusiv a serviciilor oferite votanților și altor părți interesate. Pentru a exclude lezarea demnității și imaginii concurenților electorali, legislația prevede adoptarea codurilor de conduită pentru concurenții electorali și reprezentanții mass-mediei referitoare la desfășurarea și reflectarea campaniei electorale.

În general, *Codul electoral nu cuprinde prevederi detaliate privind conduita și integritatea membrilor CEC*, excepție făcând anumite norme ce țin de incompatibilități și restricții⁴⁵⁷. Pe durata mandatului, membrii CEC nu pot fi membri ai partidelor și ai altor organizații social-politice; nu au dreptul de a participa la activități politice; nu pot face declarații în favoarea sau defavoarea concurenților electorali; nu pot contribui în nici un fel la activitățile pe care le desfășoară concurenții electorali, cu excepția exercitării atribuțiilor prevăzute de Codul electoral. Membrii CEC și funcționarii publici din cadrul Aparatului depun jurământul potrivit prevederilor legislației⁴⁵⁸. Funcționarii publici cad sub incidența Legii privind Codul de conduită a funcționarului public⁴⁵⁹. Cât privește identificarea și soluționarea conflictelor de interese, membrii CEC care activează permanent, ca și personalul Aparatului, cad sub incidența Legii cu privire la conflictul de interese⁴⁶⁰. Această lege conține anumite restricții generale de postangajare și prevederi referitoare la cadouri. Totodată, președintele și vicepreședintele CEC, precum și funcționarii publici din cadrul Aparatului cad sub incidența Legii privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății⁴⁶¹.

În final, este de remarcat *caracterul lacunar al normelor ce vizează conduita și integritatea membrilor CEC, în mod special a membrilor care nu activează permanent*. În acest context, este necesară completarea cadrului legal cu norme de conduită pentru aceștia, prevederi care ar pune accent și pe integritate, și ar conține reglementări privind declararea veniturilor și proprietății, precum și privind conflictele de interese.

Integritate (practică)

În ce măsură este asigurată în practică integritatea CEC?

Scor: 50

Potrivit Președintelui CEC, nu au fost semnalate cazuri de încălcare a Codului de conduită de către angajații Aparatului CEC. Și fostul membru al CEC a confirmat acest fapt, dar a remarcat că anterior au existat cazuri de încălcări ale disciplinei de muncă, persoanele vinovate fiind sancționate disciplinar⁴⁶².

Procedura de desemnare a membrilor Comisiei pe criterii politice implică *riscul apariției conflictelor de interese la luarea deciziilor*. Fostul membru al CEC a remarcat că, în practică, membrul CEC, care a fost anterior membru al vreunui partid, se abține, de regulă, de la luarea deciziilor care vizează

⁴⁵⁶ Articolul 21 din Codul electoral.

⁴⁵⁷ Articolul 19 alin. (2) din Codul electoral

⁴⁵⁸ Articolul 16 alin. (3) din Codul electoral, articolul 32 alin. (2) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

⁴⁵⁹ Legea nr. 25 din 22.02.2008 privind Codul de conduită a funcționarului public.

⁴⁶⁰ Legea nr. 16 din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese.

⁴⁶¹ Legea nr. 1264 din 19.07.2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcții de conducere.

⁴⁶² Interviu cu Iurie Ciocan, Președinte al CEC, 24 iunie 2013, interviu cu Pavel Midrigan, fost membru al CEC, 12 iulie 2013.

partidul respectiv. Reprezentanții societății civile remarcă în rapoartele de monitorizare a alegerilor existența conflictelor de interese în organele electorale din teritoriu, în special când membrii organelor electorale sunt rude cu candidații electorali⁴⁶³.

În ceea ce privește supravegherea respectării Codului de conduită și prevederilor legale privind declararea veniturilor și proprietății, intereselor personale și a conflictelor de interese de către angajații Aparatului, în cadrul CEC este desemnată o persoană, din cadrul Serviciului resurse umane, abilitată de colectarea declarațiilor și ținerea registrelor declarațiilor. Declarațiile de venituri și proprietate și declarațiile de interese personale ale membrilor permanenți ai CEC (președintele, vicepreședintele, secretarul) sunt inserate pe pagina web a instituției⁴⁶⁴. Potrivit Președintelui CEC, membrii și personalul din Aparatul CEC nu au raportat situații de conflicte de interese.

Președintele CEC a recunoscut *insuficiența instruirii membrilor, a personalului CEC, precum și a funcționarilor din organele electorale teritoriale, la subiecte anticorupție*.

În momentul discutării în Grupul de consiliere a acestui pilon, Președintele CEC a comunicat că nu poate participa la discuția despre integritatea CEC din moment ce Comisia Națională de Integritate (CNI) a inițiat față de el procedura de control privind eventuala încălcare a regimului declarării veniturilor și proprietății⁴⁶⁵.

Reglementarea campaniei electorale (lege și practică)

Cât de eficient reglementează CEC finanțările candidaților și partidelor politice?

Scor: 25

Potrivit Codului electoral⁴⁶⁶, CEC este investit și cu atribuția de reglementare a proceselor electorale. Astfel, CEC, în limitele competențelor atribuite prin lege, adoptă regulamente și instrucțiuni. La capitolul finanțare, actul normativ de bază este Regulamentul privind finanțarea campaniilor electorale și a partidelor politice⁴⁶⁷, care stabilește modul de finanțare a campaniilor electorale și a partidelor politice și procedura de prezentare organelor electorale a rapoartelor financiare asupra veniturilor și cheltuielilor concurenților electorali.

Totuși, în acest context, se mențin mai multe *probleme, probleme care au fost constatate și de către Grupul de State contra Corupției (GRECO) în runda a III-a de evaluare a Republicii Moldova*⁴⁶⁸. În acest sens, Republicii Moldova i s-au adresat mai multe recomandări, și anume: rapoartele financiare anuale ale partidelor politice, care sunt publicate și depuse la autoritățile de control, să includă informații mai precise, garantând o privire de ansamblu completă asupra patrimoniului, a veniturilor și cheltuielilor; toate donațiile primite de către partidele politice în afara campaniei electorale și care depășesc o anumită sumă, precum și identitatea donatorilor corespunzători, să fie comunicate autorităților de control și publicate; să fie limitate riscurile ca cotizațiile de membru, percepute de partide să nu fie folosite, pentru ocolirea regulilor de transparență, care se aplică donațiilor; toate donațiile în natură și serviciile prestate în condiții avantajoase partidelor politice și candidaților la alegeri să fie contabilizate în mod complet, la valoarea lor de piață, atât în rapoartele anuale ale partidelor,

⁴⁶³ <http://www.e-democracy.md/files/elections/local2007/report-ladom-3-ro.pdf>

⁴⁶⁴ <http://cec.md/index.php?pag=news2&tip=componenta&l=>

⁴⁶⁵ Decizia CNI nr. 27/4 din 18.07.2013, http://cni.md/Control_income_property.aspx

⁴⁶⁶ Articolul 22 din Codul electoral.

⁴⁶⁷ Regulament aprobat prin Hotărârea CEC nr. 3336 din 16.07.2010.

⁴⁶⁸ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)2_Moldova_MD.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)2_Moldova_MD.pdf) - Raportul GRECO de conformitate cu privire la Republica Moldova (Incrimnări (ETS 173 și 191, GPC 2) și Transparența în finanțarea partidelor politice).

cât și în rapoartele privind finanțarea campaniilor electorale; să fie asigurată trasabilitatea donațiilor și cheltuielilor prin sistemul bancar; să fie explorate posibilitățile de consolidare a rapoartelor anuale ale partidelor politice și a rapoartelor lor privind finanțarea campaniilor electorale, în vederea includerii entităților ce le sunt direct sau indirect afiliate sau care le sunt într-un alt mod sub control; să fie introdus un audit independent al conturilor partidelor, înfăptuit de către experți autorizați; să se acorde un mandat, precum și împuterniciri adecvate și resurse suficiente unui organ central independent, asistat, după caz, de alte autorități, pentru a-i permite exercitarea unui control eficient, de a ancheta și a asigura punerea în aplicare a reglementării finanțării politice; toate încălcările regulilor de finanțare generală a partidelor politice și a campaniilor electorale să fie clar definite și însoțite de sancțiuni eficiente, proporționate și descurajatoare – și care ar putea, după caz, să fie aplicate după validarea alegerilor de către Curtea Constituțională, precum și să fie suficient de lungi termenele de prescripție aplicabile la aceste contravenții, pentru a permite autorităților competente să realizeze un control eficient al finanțării politice.

Deși CEC, în colaborare cu alte autorități vizate, ONG-uri și experți în domeniu, a elaborat un proiect de lege pentru modificarea și completarea actelor legislative relevante finanțării campaniilor electorale și partidelor politice, *proiectul nu a fost adoptat de către Parlament. Având în vedere că anul 2014 va fi unul electoral, este necesar de a urgenta adoptarea de către Parlament a acestui proiect de lege.*

Administrarea alegerilor (lege și practică)

Cât de eficient, liber și corect supervizează și administrează CEC alegerile, asigurând integritatea procesului electoral?

Scor: 50

Codul electoral stabilește printre atribuțiile CEC și prevenirea fraudelor electorale, inclusiv prin asigurarea întocmirii și verificării listelor electorale. Persoanele intervievate consideră că, în ultimul timp, CEC a înregistrat anumite progrese în acest sens, inclusiv datorită unor modificări în cadrul legal, de asemenea, datorită verificării și actualizării listelor electorale, activităților de instruire a funcționarilor electorali și responsabililor de listele electorale. Totuși, interlocutorii susțin că, în condițiile în care mare parte din fraudele electorale este determinată de deficiențele normelor privind finanțarea partidelor politice, *CEC nu are suficiente capacități pentru a face față fraudelor.* ONG-urile care monitorizează alegerile semnalează despre *utilizarea de către concurenții electorali a resurselor administrative, nedeclararea donațiilor sau declararea unor donații suspecte, cazurile de corupere a alegătorilor etc.*⁴⁶⁹. Și misiunile internaționale de observare a alegerilor atestă un șir de *probleme care țin, în special, de calitatea joasă a rapoartelor financiare a partidelor politice, nerespectarea de către concurenții electorali a termenelor de raportare și lipsa unui mecanism eficient de supraveghere a finanțării partidelor politice*⁴⁷⁰. Potrivit fostului membru al CEC, capacitatea joasă a CEC în prevenirea fraudelor este cauzată de lacunele din legislație, precum și de *lipsa în cadrul CEC a unor specialiști calificați*. Situația ar putea fi îmbunătățită și prin extinderea atribuțiilor CEC, în particular, prin conferirea calității de agent constator al contravențiilor, fapt care ar permite CEC să intervină în cazul neprezentării la timp a rapoartelor de către partidele politice și a depistării erorilor în raportare.

⁴⁶⁹ Rapoartele Ligii pentru Apărarea Drepturilor Omului, <http://www.e-democracy.md/files/elections/local2007/report-ladom-3-ro.pdf>, Asociației Promo-Lex, <http://alegeliber.md/?p=50>, http://promolex.md/upload/publications/ro/doc_1373282807.pdf, Centrului pentru Jurnalism Independent <http://ijc.md/Publicatii/monitorizare/MM-Final.pdf>

⁴⁷⁰ Observarea Internațională a Alegerilor. Republica Moldova, Alegeri locale generale, 5 iunie 2011: Comunicat privind constatările și concluziile preliminare. OSCE/BIDDO, <http://www.e-democracy.md/elections/local/2011/monitoring/>

Proiectul de lege pentru modificarea și completarea actelor legislative ce vizează finanțarea campaniilor electorale și partidelor politice elaborat de CEC atribuie Comisiei misiunea de a verifica rapoartele financiare ale partidelor politice. Totuși, reprezentanții societății civile consideră că abilitățile personalului CEC în acest sens sunt insuficiente, fiind necesară instruirea personalului și, eventual, extinderea numărului acestuia, cu solicitarea mijloacelor financiare suplimentare de la Parlament⁴⁷¹.

Tergiversarea examinării de către organele de drept a cazurilor contravenționale și penale pornite pe marginea sesizărilor CEC este considerată o problemă majoră care diminuează substanțial eforturile CEC în asigurarea unor alegeri corecte. Fostul membru al CEC a remarcat că instituția sesizează organele de drept despre abaterile electorale, dar procedura de examinare a acestor cazuri este într-atât de lungă, încât rezultatele scrutinelor sunt deseori validate până la finalizarea examinării cazurilor de către organele de drept. Un exemplu elocvent în acest sens este examinarea de către Procuratura Generală a sesizării privind falsificarea semnăturilor colectate pentru desfășurarea referendumului republican pentru aderarea Republicii Moldova la tratatele de constituire a Comunității Economice Euroasiatice⁴⁷². Fiind sesizată de reprezentanții societății civile despre neregulile la colectarea semnăturilor pentru acest referendum, CEC a stabilit că „din numărul total de 231.978 semnături prezente pe liste, 197.954 s-au calificat drept nevalabile și au fost propuse spre excludere, rămânând valabil exprimate 34.024 semnături”⁴⁷³. În consecință, CEC a sesizat Procuratura Generală asupra constatării cazurilor de falsificare a datelor personale și a semnăturilor incluse în listele de subscripție prezentate de grupul de inițiativă pentru desfășurarea referendumului, pentru a lua măsuri de rigoare. În pofida faptului că CEC a expediat Procuraturii Generale actele de constatare a iregularităților încă în august 2012, nici până în august 2013 această cauză nu a fost finalizată⁴⁷⁴. La solicitarea Transparency International – Moldova, Procuratura Generală a comunicat că urmărirea penală pe acest caz a fost suspendată până la identificarea persoanei care poate fi pusă sub urmărire penală⁴⁷⁵. Astfel, acest caz de rezonanță majoră încă nu a ajuns la finalitate. Bineînțeles, tergiversarea examinării de către organele de drept a abaterilor semnalate de CEC încurajează practicile ilegale ale concurenților electorali, în acest context fiind necesară modificarea cadrului legal în vederea sporirii operativității examinării cazurilor de încălcare a legislației electorale, în special în perioada preelectorală și electorală.

Privitor la sancțiunile aplicate de instanțele judecătorești, fostul membru al CEC a menționat că, de obicei, se aplică doar amenzi, și acelea – în cazul a circa 1/3 din abaterile sesizate⁴⁷⁶. Și președintele CEC a remarcat că din cele două pârghii de sancționare prevăzute de legislație – avertismentul și lichidarea înregistrării partidului politic – au fost aplicate doar avertismente, sancțiuni de lichidare a înregistrării partidelor politice nefiind aplicate din lipsa probelor⁴⁷⁷. În acest sens, persoanele intervievate consideră necesară îmbunătățirea cadrului legal referitor la sancțiuni⁴⁷⁸.

În ceea ce privește fraudele gen „*carousel*”, contrafacerea și substituirea buletinelor de vot, falsificarea datelor din listele de subscripție pentru organizarea referendumurilor și înregistrarea partidelor politice, reprezentanții societății civile susțin că există indicii privind comiterea lor și că CEC nu are suficiente capacități pentru a le preveni. În special, în cadrul ultimelor alegeri s-a constatat o discrepanță între

⁴⁷¹ Opinie exprimată în cadrul ședinței Grupului de consiliere SNI Moldova, 12 august 2013.

⁴⁷² Raportul CEC privind activitatea în anul 2012, capitolul Inițiative de desfășurare a referendumurilor republicane, <http://cec.md/index.php?pag=news&opa=view&id=716&tip=planuri&start=&limit=5&limitstart=5&lang=ro/>

⁴⁷³ Ibidem.

⁴⁷⁴ Interviu cu Iurie Ciocan, Președinte al CEC, 24 iunie 2013.

⁴⁷⁵ Răspunsul Procuraturii Generale a parvenit doar după solicitarea informațiilor de către Transparency International – Moldova, http://www.transparency.md/component/option,com_frontpage/Itemid,1/limit,5/limitstart,5/lang,ro/

⁴⁷⁶ Interviu cu Pavel Midrigan, fost membru al CEC, 12 iulie 2013.

⁴⁷⁷ Interviu cu Iurie Ciocan, Președinte al CEC, 24 iunie 2013.

⁴⁷⁸ Ibidem.

rezultatele exit poll și rezultatele oficiale ale alegerilor, ceea ce nu exclude comiterea fraudelor electorale, inclusiv de acest gen⁴⁷⁹. Totuși, experții consideră că în prezent riscul acestor fraude s-a redus, având în vedere inclusiv accesul neîngrădit al observatorilor la informații⁴⁸⁰.

CEC a întreprins și un șir de măsuri pentru a spori calitatea listelor electorale⁴⁸¹. Cetățenii au posibilitatea să verifice veridicitatea datelor sale din listele electorale atât la sediile secțiilor de votare, cât și prin Internet, prin accesarea datelor de pe pagina web a CEC. În pofida acestui fapt, persoanele intervievate atestă existența mai multor probleme, cum ar fi divergențele între datele Registrului de stat al populației și listele întocmite de APL, neînregistrarea în listele electorale a votanților aflați în străinătate, protecția insuficientă a listelor electronice. Deși au fost îmbunătățite și procedurile privind numărarea și totalizarea rezultatelor alegerilor⁴⁸², președintele și fostul membru al CEC au remarcat mai multe rezerve în acest sens. Reprezentanții societății civile consideră necesară informatizarea procesului alegerilor prin crearea Registrului electronic al alegătorilor și a unei rețele computerizate care va uni CEC cu organele electorale din teritoriu.

Sunt de apreciat eforturile educaționale depuse de CEC: organizarea și desfășurarea instruirilor pentru actorii electorali, ONG-uri și cetățeni la subiecte electorale; organizarea și desfășurarea ședințelor Clubului de discuții electorale⁴⁸³; înființarea Biroului de informare și documentare pentru cetățeni. Reprezentanții societății civile confirmă deschiderea CEC spre o conlucrare activă, remarcă receptivitatea și luarea de atitudine față de propunerile formulate ca rezultat al monitorizării alegerilor.

RECOMANDĂRI:

- Adoptarea proiectului de lege pentru implementarea recomandărilor GRECO;
- Desemnarea membrilor CEC în baza unui concurs transparent;
- Eficientizarea mecanismului de raportare a CEC față de Parlament;
- Elaborarea și aplicarea unui mecanism care să asigure integritatea membrilor CEC;
- Modificarea cadrului legal pentru a spori operativitatea examinării încălcărilor legislației electorale, în special în perioada preelectorală și electorală;
- Instruirea continuă a membrilor și personalului CEC în subiecte anticorupție.

⁴⁷⁹ www.ipp.md

⁴⁸⁰ Interviu cu Ion Manole, Director executiv al Promo-Lex, 23 iulie 2013.

⁴⁸¹ În special, în cadrul CEC a fost creată o subdiviziune specială – Direcția tehnologiei informaționale și gestionarea listelor electorale, a fost elaborată și utilizată aplicația web „Lista electorală” (parte a Sistemului Informațional „Alegeri”, aprobat prin Legea nr. 101 din 2008), a fost elaborat și aplicat un utilitar de verificare a erorilor din listele electorale, de asemenea, au fost instruiți funcționarii responsabili de listele electorale.

⁴⁸² În special, au fost îmbunătățite reglementările privind numărarea voturilor, modificat modelul de raport al birourilor către consilii și al consiliilor către CEC.

⁴⁸³ Clubul e o platformă de discuții neformale pentru dezvoltarea colaborării cu partidele politice, ONG-uri, mass-media și alte instituții interesate. În 2012, CEC a organizat câteva ședințe ale Clubului la subiecte privind sondajele de opinie în campania electorală și informarea alegătorilor de peste hotare despre înregistrarea prealabilă a în listele electorale.

INSTITUȚIA AVOCAȚILOR PARLAMENTARI (OMBUDSMANUL)

La 23 decembrie 2013, Parlamentul RM a adoptat Legea cu privire la avocatul poporului, însă până în prezent versiunea oficială a legii nu a fost făcută publică. Pornind de la aceste considerente, pilonul Instituția Ombudsmanului a fost expus conform prevederilor Legii nr. 1349-XIII din 17.10.97 cu privire la avocații parlamentari.

REZUMAT

Centrul pentru Drepturile Omului (CpDOM), instituția avocaților parlamentari, dispune de anumite resurse financiare, umane și de infrastructură, însă acestea sunt insuficiente pentru îndeplinirea eficientă a sarcinilor sale. Cooperarea instituției cu Parlamentul este considerată deficitară, fiind cauzată inclusiv de atitudinea superficială a deputaților față de problematica apărării drepturilor omului, de lipsa unor proceduri de audiere în Parlament a raportului privind respectarea drepturilor omului și a rapoartelor tematice ale avocaților parlamentari, precum și de eforturile insuficiente ale CpDOM de a semnala în Parlament despre încălcările flagrante ale drepturilor omului. Imaginea instituției a fost afectată de cazuri recente de conduită reproșabilă a unor avocați parlamentari, semnalate de mass-media și organizațiile neguvernamentale, Parlamentul neluând atitudine față de acestea sau limitându-se la declarații generale. Instituția nu dispune de un mecanism de monitorizare a aplicării recomandărilor sale, precum și de o procedură care ar evalua performanța activității și satisfacția petiționarilor de calitatea serviciilor prestate. În ultimii ani, au fost înregistrate progrese în examinarea petițiilor, exercitarea măsurilor de reacționare și propagare a cunoștințelor în domeniul apărării drepturilor omului, cu toate acestea, instituția nu este în măsură suficientă cunoscută și percepută ca o instituție națională de protecție a drepturilor omului, în special, în localitățile rurale.

Tabelul de mai jos reprezintă rezultatele evaluării Instituției avocaților parlamentari:

Instituția avocaților parlamentari, Scor general: 47/100			
	Indicator	Lege	Practică
Capacitate 50/100	Resurse	-	50
	Independență	50	50
Guvernare 54/100	Transparență	75	50
	Responsabilitate	75	50
	Integritate	50	25
Rol 38/100	Investigare		50
	Promovarea bunelor practici		25

STRUCTURĂ ȘI ORGANIZARE

Avocații parlamentari își desfășoară activitatea în Centrul pentru Drepturile Omului (CpDOM) – o instituție publică independentă, creată în 1998 în calitate de mecanism nejudiciar de apărare a drepturilor omului. În exercițiul mandatului, avocații parlamentari se călăuzesc de Constituție, de Legea cu privire la avocații parlamentari⁴⁸⁴, de alte legi, precum și de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte. Avocații trebuie să asigure garantarea respectării drepturilor constituționale ale omului de către autoritățile publice centrale și locale, instituții, organizații și întreprinderi, asociațiile obștești și persoanele cu funcții de răspundere. În acest scop, avocații trebuie să prevină încălcarea drepturilor omului, să participe la perfecționarea legislației din domeniu și să contribuie la instruirea juridică a populației.

În cadrul CpDOM activează 4 avocați parlamentari egali în drepturi; funcționari publici care oferă avocaților parlamentari asistență organizatorică, informațională și științifico-analitică, supuși prevederilor Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public; personal contractual care desfășoară activități auxiliare, supus prevederilor legislației muncii. Avocații parlamentari sunt numiți în funcție de către Parlament, cu votul majorității deputaților aleși, candidaturile lor fiind propuse de Președintele Republicii Moldova sau de cel puțin 20 de deputați. Mandatul avocaților parlamentari este de 5 ani și nu poate fi exercitat decât de două ori consecutiv. Directorul CpDOM este desemnat de Parlament din rândul avocaților parlamentari, la propunerea Președintelui Parlamentului. Avocații parlamentari dețin funcții de demnitate publică obținute prin numire⁴⁸⁵. Distribuția domeniilor de activitate ale avocaților parlamentari are loc prin decizia lor, luată de comun acord, și se aprobă prin ordinul directorului CpDOM. Centrul dispune de 4 reprezentanțe în teritoriu cu statut de subdiviziuni. Structura și finanțarea CpDOM sunt reglementate de regulamentul respectiv aprobat de Parlament⁴⁸⁶.

Resurse (practică)

În ce măsură avocații parlamentari au resursele necesare atingerii scopurilor lor în practică?

Scor: 50

CpDOM dispune de anumite resurse financiare, umane și de infrastructură, însă acestea nu sunt suficiente pentru îndeplinirea eficientă a sarcinilor sale, despre această situație semnalându-se în rapoartele mai multor experți internaționali și naționali⁴⁸⁷. Astfel, în Raportul de analiză și evaluare instituțională a CpDOM elaborat de PNUD-Moldova⁴⁸⁸ se remarcă că finanțarea insuficientă a instituției este o problemă care subminează capacitatea de a angaja personal, de a utiliza un sediu echipat și desfășura activității. Chiar dacă există o creștere a bugetului CpDOM în ultimii ani⁴⁸⁹, precum și finanțări de la donatorii externi (în special, UNICEF, PNUD, Uniunea Europeană), aceste mijloace nu acoperă necesitățile instituției. În opinia experților, varianta actuală de finanțare a CpDOM, care

⁴⁸⁴ Legea nr. 1349-XIII din 17 octombrie 1997 cu privire la avocații parlamentari.

⁴⁸⁵ Art. 4-6 din Legea cu privire la avocații parlamentari.

⁴⁸⁶ Hotărârea Parlamentului RM nr. 57 din 20.03.2008 de aprobare a Regulamentului Centrului pentru Drepturile Omului, a structurii, a statutului de funcții și a modului de finanțare a acestuia.

⁴⁸⁷ Allar Joks: *Raport de revizuire funcțională: Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova*, 2009, http://ombudsman.md/sites/default/files/dezvoltare_strategica/2_evaluare_allar.pdf; Marek Antoni Nowicki, *Evaluarea problemelor actuale ale instituției ombudsmanului în Republica Moldova* (Raportul consultantului pentru Direcția generală pentru drepturile omului și afaceri juridice a Consiliului Europei), 2010, http://ombudsman.md/sites/default/files/dezvoltare_strategica/3_evaluare_marek.pdf; PNUD Moldova, *Raportul de analiză și evaluare instituțională a Centrului pentru Drepturile Omului din Moldova*, 2012, http://ombudsman.md/sites/default/files/dezvoltare_strategica/evaluarea_institutionala_0.pdf; Daniela Vidaicu, *Instituția avocatului parlamentar în Republica Moldova: realități și perspective*, 2012, http://ombudsman.md/sites/default/files/dezvoltare_strategica/4.institutia_avocatului_parlamentar_in_rm-final.pdf

⁴⁸⁸ http://ombudsman.md/sites/default/files/dezvoltare_strategica/evaluarea_institutionala_0.pdf

⁴⁸⁹ Potrivit legilor bugetului de stat pentru 2010, 2011 și 2012, bugetul CpDOM a constituit respectiv 3198,7 mii MDL, 3500,7 mii MDL și 4594,8 mii MDL.

prevede aprobarea bugetului acestuia de către Parlament concomitent cu bugetul de stat⁴⁹⁰, nu este adecvată unei instituții independente și trebuie modificată.

Potrivit raportului CpDOM pentru 2012⁴⁹¹, o problemă esențială rămâne lipsa unui sediu adecvat, clădirea fiind avariata și fără birouri pentru audiența persoanelor. Dotarea insuficientă cu echipament multimedia, copiatoare și altă tehnică de oficiu este un alt impediment în realizarea misiunii CpDOM.

Expertul CpDOM⁴⁹² a remarcat că, deși în 2008 statul de personal a fost extins de la 37 la 55 de persoane, nu toate funcțiile vacante pot fi acoperite din cauza salarizării joase în raport cu responsabilitatea și complexitatea sarcinilor. Funcționarii din cadrul Centrului participă la vizite de lucru în spitale de psihiatrie, penitenciare, fiind expuși riscului de contaminare cu tuberculoză și alte boli contagioase, fără a li se oferi echipament de protecție. Din aceste cauze, nivelul de fluctuație a personalului este ridicat, ceea ce afectează memoria instituțională a CpDOM. Începând cu 2012, odată cu aprobarea Legii privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici⁴⁹³, salariile de funcție au crescut, în special pentru tinerii specialiști. Totuși, deși instituția face parte din autoritățile publice centrale, nivelul salariilor funcționarilor CpDOM este mai mic comparativ cu cel al funcționarilor din alte autorități publice centrale. De remarcat e și faptul că salariul unui funcționar al CpDOM este de circa 10 ori mai mic decât salariul unui avocat parlamentar. Toți funcționarii publici angajați au studii superioare în domeniul funcției ocupate, recrutarea personalului se face prin distribuirea anunțurilor pe site-uri specializate și pe pagina web a CpDOM.

Experții PNUD-Moldova relevă că *structura CpDOM este nefuncțională, deoarece nici Legea cu privire la avocații parlamentari, nici Regulamentul Centrului nu prevăd o ierarhie și o divizare clară a domeniilor de activitate între avocații parlamentari. De asemenea, experții observă că politica internă privind criteriile de promovare în funcție nu este cunoscută, fișele de post ale personalului nu reflectă situația reală a lucrurilor, în multe cazuri, acestea nu sunt cunoscute de angajați și, astfel, nu asigură divizarea echitabilă a muncii*⁴⁹⁴.

În CpDOM există un Plan anual de dezvoltare profesională a personalului⁴⁹⁵, însă *activitățile de instruire planificate nu sunt corelate cu necesitățile de instruire reale ale funcționarilor și cu prioritățile instituționale. Bugetul Centrului nu prevede costuri pentru instruirea colaboratorilor, ca rezultat, funcționarii nu au beneficiat în 2012 de minimul de ore de instruire (40 ore/an) prevăzut de legislație.*

Este de remarcat faptul că obiectivul consolidării capacităților CpDOM, inclusiv prin revizuirea modalității de formare a bugetului, oferirea mijloacelor pentru procurarea unui nou sediu, întărirea capacităților de instruire etc., este o direcție distinctă în Strategia de reformă a sectorului justiției⁴⁹⁶, regăsindu-se și în Planul Național de acțiuni pentru Drepturile Omului pentru anii 2011- 2014.

⁴⁹⁰ Art. 37 din Legea cu privire la avocații parlamentari.

⁴⁹¹ http://ombudsman.md/sites/default/files/rapoarte/raport_2012_final1.pdf

⁴⁹² Interviu cu Olga Vacarciuc, consilier al Ombudsmanului, 3 iulie 2013.

⁴⁹³ Legea nr. 48 din 22.03.2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici.

⁴⁹⁴ PNUD Moldova, *Raportul de analiză și evaluare instituțională a Centrului pentru Drepturile Omului din Moldova*, 2012, http://ombudsman.md/sites/default/files/dezvoltare_strategica/evaluarea_institutionala_0.pdf

⁴⁹⁵ Planul de instruire al personalului din cadrul CpDOM, http://ombudsman.md/sites/default/files/dezvoltare_strategica/planul_fc_cpdom_10_06_13_1.pdf

⁴⁹⁶ Legea nr. 231 din 25.11.2011 privind Strategia de reformă a sistemului justiției, capitolul 6.2 din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei în cauză aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 6 din 16 februarie 2012.

Independență (lege)

În ce măsură avocații parlamentari sunt independenți prin lege?

Scor: 50

Constituția RM nu include prevederi despre statutul avocatului parlamentar, experții considerând că din această cauză „atât imaginea instituției, cât și perceperea vis-a-vis de avocatul parlamentar are de suferit, fiind subapreciate rolul și funcțiile acestuia”⁴⁹⁷. Legea cu privire la avocații parlamentari conține mai multe clauze menite să le asigure independența, care țin de modul numirii, mandatul și interdicțiile de exercitare a altor activități. Astfel, avocații parlamentari trebuie să fie numiți în funcție de către Parlament, cu votul majorității deputaților aleși, candidaturile fiind înaintate de Președintele RM sau de cel puțin 20 de deputați. Candidat la funcția de avocat parlamentar poate fi orice cetățean al RM licențiat în drept, care are o înaltă competență profesională, o vechime de cel puțin 5 ani în activitatea juridică sau în învățământul juridic superior și o reputație ireproșabilă⁴⁹⁸.

Avocaților parlamentari li se interzice să fie membri de partid, să desfășoare activitate politică, să dețină funcții electivă sau publice, să practice alte activități retribuite, cu excepția celor didactice și științifice⁴⁹⁹. În acest sens, avocații în 10 zile de la depunerea jurământului trebuie să înceteze orice activitate incompatibilă cu statutul lor și să-și suspende apartenența la oricare partid sau organizație social-politică⁵⁰⁰.

Mandatul avocaților parlamentari este de 5 ani, poate fi exercitat de două ori consecutiv⁵⁰¹ și poate înceta inclusiv în cazul demisiei, retragerii de către Parlament a încrederii, expirării mandatului, decesului⁵⁰². Motive de retragere a încrederii pot fi nerespectarea de către avocat a restricțiilor și incompatibilităților stabilite, încălcarea dispozițiilor privind conflictul de interese, divulgarea secretului de stat și a altor informații ocrotite de lege. Propunerea de retragere a încrederii poate fi înaintată de Președintele RM ori de cel puțin 20 de deputați, hotărârea respectivă a Parlamentului urmând a fi adoptată cu votul a 2/3 din deputații aleși⁵⁰³. În exercițiul mandatului, avocații parlamentari sunt inviolabili, independenți de deputații Parlamentului, Președintele țării, autoritățile publice și persoanele cu funcții de răspundere⁵⁰⁴. Avocații nu pot fi trași la răspundere penală sau administrativă, nu pot fi reținuți, arestați, percheziționați, supuși controlului personal fără acordul Parlamentului, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă. De asemenea, legea interzice imixtiunea în activitatea avocaților parlamentari cu scopul de a influența deciziile acestora⁵⁰⁵.

Refuzul avocatului de a primi o cerere spre examinare sau decizia de respingere a unei cereri care s-a aflat în proces de examinare nu pot fi atacate, inclusiv în instanța de judecată. Totuși, în cazul în care avocatul nu informează petiționarul în termen de 10 zile despre acceptarea cererii spre examinare, remiterea ei organelor competente sau respingerea cererii cu invocarea motivelor, avocatul poate fi citat în judecată.

⁴⁹⁷ Allar Joks: *Raport de revizuire funcțională: Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova*, 2009, http://ombudsman.md/sites/default/files/dezvoltare_strategica/2._evaluare_allar.pdf

⁴⁹⁸ Articolul 3 din Legea cu privire la avocații parlamentari.

⁴⁹⁹ Articolul 8 din Legea cu privire la avocații parlamentari.

⁵⁰⁰ Ibidem.

⁵⁰¹ Articolul 6 din Legea cu privire la avocații parlamentari.

⁵⁰² Articolul 9 din Legea cu privire la avocații parlamentari.

⁵⁰³ Excepție este cazul rămânerii definitive a unei sentințe de condamnare în care hotărârea Parlamentului se adoptă cu votul majorității deputaților prezenți.

⁵⁰⁴ Articolul 11 din Legea cu privire la avocații parlamentari.

⁵⁰⁵ Articolul 32 din Legea cu privire la avocații parlamentari.

După cum s-a remarcat la secțiunea Resurse, CpDOM nu dispune de independență financiară, proiectul bugetului instituției, cu avizul prealabil al Ministerului Finanțelor, fiind aprobat de Parlament concomitent cu bugetul de stat. În chestiunile ce țin de asistența socială, medicală și de altă natură, avocatul parlamentar se asimilează cu judecătorul Curții Supreme de Justiție⁵⁰⁶. Avocaților parlamentari, în cazul demisiei sau expirării mandatului, li se garantează locul de muncă anterior, iar în lipsa acestuia li se acordă, cu consimțământul lor, un loc de muncă echivalent la aceeași unitate sau la alta.

În ceea ce privește directorul CpDOM, acesta este desemnat de către Parlament din rândul avocaților parlamentari, la propunerea Președintelui Parlamentului. Pe lângă atribuțiile de avocat, directorul Centrului efectuează conducerea generală a instituției⁵⁰⁷, ceea ce, în opinia experților, *îngreunează activitatea lui* și face necesară instituirea unui post de secretar general, care ar exercita funcții administrative. Directorul Centrului numește sau angajează personalul în condițiile Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public ca rezultat al unui concurs public, al promovării, transferului, detașării sau asigurării interimatului funcției publice de conducere. Funcționarii pot fi destituiți doar în temeiurile legii enunțate și au dreptul să conteste orice act emis în privința lor în condițiile Legii contenciosului administrativ.

Experții naționali și internaționali⁵⁰⁸ au remarcat o serie de curențe și omisiuni ale cadrului legal care au tangență cu procedura de selecție, demitere și cu independența avocaților parlamentari, în special:

- procesul de selecție și de numire a avocaților parlamentari nu este suficient de transparent și nu implică societatea civilă;
- durata de 5 ani a mandatului nu garantează independența avocatului față de Parlament și nu asigură o responsabilizare înaltă a avocatului pe termen lung;
- exigențele pentru ocuparea funcției de avocat parlamentar nu garantează deținerea unor înalte calități profesionale în domeniul protecției drepturilor omului;
- neimplicarea societății civile în mecanismul de demitere a avocatului parlamentar, ceea ce poate genera lipsa de transparentă în procesul de decizie asupra demiterii, comiterea abuzurilor etc.

După cum s-a menționat anterior, la finele anului 2013, Parlamentul RM a adoptat Legea cu privire la avocatul poporului, însă până în acest moment versiunea oficială a acesteia nu a fost făcută publică. Potrivit Comisiei parlamentare drepturile omului și relații interetnice⁵⁰⁹, în legea adoptată au fost luate în considerație Principiile de la Paris, recomandările experților internaționali referitoare la consolidarea independenței financiare, majorarea salariului avocatului poporului, majorarea vechimii de muncă pentru candidații la această funcție, asigurarea publicității activității avocatului poporului etc.

Cu toate acestea, reprezentanții societății civile și-au exprimat dezamăgirea referitor la calitatea actului adoptat, adresând un apel privind Legea avocatului poporului⁵¹⁰ către Parlamentul RM, *Grupul de coordonare a implementării Strategiei de Reformare a Sectorului Justiției*, organizațiile internaționale. Semnatarii apelului au invocat mai multe neajunsuri în legea adoptată, în special: excluderea principiilor de organizare a concursului pentru alegerea avocatului poporului (competiție deschisă,

⁵⁰⁶ Articolul 37 (1) din Legea cu privire la avocații parlamentari.

⁵⁰⁷ Articolul 36 din Legea cu privire la avocații parlamentari.

⁵⁰⁸ Allar Joks: *Raport de revizuire funcțională: Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova*, 2009; Marek Nowicki, *Raportul consultantului pentru Direcția generală pentru drepturile omului și afaceri juridice a Consiliului Europei*, 2010; Daniela Vidaicu, *Instituția avocatului parlamentar în Republica Moldova: realități și perspective*, 2012.

⁵⁰⁹ Răspunsul Comisiei parlamentare (CDO nr.10/20 din 10.02.2014) la solicitarea oficială de informații din partea TI– Moldova.

⁵¹⁰ Apelul a fost semnat de 29 de organizații neguvernamentale, <http://www.civic.md/comunicate/23211-apel-repetat-catre-presedintele-republicii-moldova-de-a-nu-promulga-legea-cu-privire-la-avocatul-poporului.html>

transparență, tratament egal al candidaților); reducerea de la 20 la 5 zile a termenului în care publicul urmează să facă cunoștință cu candidații și informația despre organizarea dezbaterilor publice; permiterea avocatului poporului de a avea o apartenență politică; limitarea cercului de persoane care pot sesiza avocatul poporului; cerința exagerată de eligibilitate pentru candidații la această funcție de a avea minim 20 de ani de experiență; instituirea a încă unei funcții de avocat al poporului specializat în protecția drepturilor copilului; excluderea capitolului dedicat activității Consiliului Consultativ pentru prevenirea torturii, în acest fel fiind exclusă posibilitatea societății civile de a realiza vizite de monitorizare a locurilor de detenție. Semnatarii apelului au solicitat Președintelui RM să nu promulge Legea cu privire la avocatul poporului și să o restituie în Parlament, iar Parlamentului RM – să modifice legea prin excluderea neclarităților și respectarea recomandărilor instituțiilor internaționale relevante privind activitatea instituțiilor naționale de protecție a drepturilor omului, după o consultare publică cu persoanele și organizațiile interesate.

Independență (practică)

În ce măsură avocații parlamentari sunt independenți în practică?

Scor: 50

Deși legislația stabilește anumite prevederi menite să asigure independența avocaților parlamentari, *practica numirii acestora pe criterii politice implică riscuri mari de influență politică asupra lor*. Reprezentanții societății civile⁵¹¹ susțin că au fost cazuri când avocații parlamentari au fost influențați politic, cea mai elocventă fiind reacția acestora la evenimentele din 7 aprilie 2009⁵¹², când, în opinia lui Ion Manole, Director executiv al „Promo-Lex”, avocații nu au apărut activ drepturile omului și nu au fost liberi și independenți, în timp ce „atât organizațiile pentru drepturile omului, cât și societatea aveau nevoie de un ajutor rapid al avocaților poporului, însă aceștia s-au limitat la declarații politice...”.

Un alt caz de rezonanță ține de declarațiile avocatului parlamentar Aurelia Grigoriu la forumul internațional la Erevan din iulie 2013, care erau cât pe ce să provoace un scandal diplomatic între Republica Moldova și Armenia din cauză că Aurelia Grigoriu a numit Armenia stat agresor. Presa din Armenia a acuzat-o pe Grigoriu că ar fi fost plătită de Baku pentru a face asemenea afirmații⁵¹³. Membrii Platformei Naționale a Forumului Societății Civile al Parteneriatului Estic au adresat un apel Președintelui Parlamentului în care și-au exprimat îngrijorarea în legătură cu declarațiile politice ale avocatului parlamentar și au solicitat Parlamentului să controleze veridicitatea informațiilor din mass-media și să ia atitudine față de acest incident⁵¹⁴. Alte ONG-uri, într-un apel public către dna Grigoriu, i-au solicitat să-și prezinte demisia „din cauza necorespunderii comportamentului cu funcția ocupată”⁵¹⁵. Totodată, mai mulți deputați din Parlament au catalogat declarațiile ombudsmanului drept

⁵¹¹ Interviu cu Ion Manole, Director executiv al „Promo-Lex”, din 23 iulie 2013.

⁵¹² La 7 aprilie 2009, demonstrațiile post-electorale din Chișinău au escaladat în ciocniri cu poliția, care a reținut peste 600 de persoane, sute din ele fiind bătute în momentul arestării și în secțiile de poliție. Zeci de persoane reținute au fost judecate direct la comisariatele de poliție. Evenimentele din 7 aprilie 2009 au constituit un caz grav de încălcare în masă a drepturilor omului, fiind reflectat în Raportul comisiei parlamentare de anchetă pentru elucidarea cauzelor și consecințelor evenimentelor de după 5 aprilie 2009 (<http://www.scribd.com/doc/144749453/Raportul-Comisiei-7-Aprilie-eBook>), precum și în rapoartele organizațiilor neguvernamentale, inclusiv Promo-Lex http://www.promolex.md/upload/publications/ro/doc_1319534121.pdf, Amnesty International www.amnesty.md/petitions/dreptate-pentru-victimele-evenimentelor-din-7-aprilie-2009/

⁵¹³ <http://ru.apa.az/news/250981>; <http://panorama.am/ru/politics/2013/07/05/hermine-naghalyan/#.UdaAy3snwuw.facebook>; <http://www.kavkaz-uzel.ru/blogs/485/posts/15144>, http://www.publika.md/la-un-pas-de-scandal-diplomatic--un-avocat-parlamentar-din-moldova-a-declarat-ca-armenia-este-stat-agresor-in-raport-cu-azerbaidjan_1480411.html, http://media.publika.md/md/video_local/201307/la_58797300.mp4

⁵¹⁴ <http://www.transparency.md/content/view/1838/1/lang,en/>

⁵¹⁵ Printre semnatarii apelului: Institutul de Politici Publice, Asociația Promo-LEX, Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului, <http://omg.md/ro/111210/>

politice și neprofesioniste⁵¹⁶. Comisia de profil a Parlamentului a examinat acest caz, constatând că „dna Grigoriu, contrar competenței, a făcut afirmații politice, ceea ce a prejudiciat imaginea Republicii Moldova și a compromis grav statutul avocaților parlamentari din țară. Acest fapt denotă incompetența și neprofesionalismul doamnei Grigoriu”⁵¹⁷. Cu toate acestea, Comisia nu a aplicat sancțiuni, limitându-se la atenționarea tuturor avocaților despre necesitatea corespunderii afirmațiilor acestora legislației, competențelor și statutului legal.

Unul din experții CpDOM a remarcat că, în 2009 și 2010, au avut loc două cazuri de adresare a cetățenilor în instanță privind nerespectarea termenului de informare despre respingerea cererii adresate CpDOM, funcționarii care au admis încălcarea fiind sancționați cu amendă. În 2001 și 2002, au avut loc două cazuri de eliberare din funcție a avocaților înainte de termen, primul – din propria inițiativă a avocatului parlamentar⁵¹⁸, și al doilea – în urma retragerii încrederii de către Parlament⁵¹⁹. În practică, mandatul de avocat parlamentar nu a fost exercitat de două ori consecutiv.

Transparență (lege)

În ce măsură există prevederi care să asigure posibilitatea publicului de a obține informații relevante despre activitățile și procesele decizionale ale avocaților parlamentari?

Scor: 75

Legislația în vigoare, în special Legea privind accesul la informații⁵²⁰ și Legea privind transparența în procesul decizional⁵²¹, stabilesc cerințe generale de deschidere a informațiilor, obligatoare pentru autoritățile publice, inclusiv pentru CpDOM și avocații parlamentari. Totodată, Legea cu privire la avocații parlamentari conține clauze specifice referitoare la transparență, una din ele fiind publicarea în Monitorul Oficial a Raportului anual despre respectarea drepturilor omului în RM⁵²². *Totuși, legea nu stabilește clar când trebuie publicat raportul – până sau după prezentarea și examinarea acestuia în Parlament, experții opinând că publicarea raportului trebuie să preceadă prezentarea lui în Parlament pentru a oferi societății civile posibilitatea de a-l dezbate până la examinarea de către legiuitorii⁵²³.*

De asemenea, avocații parlamentari trebuie să facă publice, în mod periodic, rapoartele întocmite în urma vizitelor în locurile unde se află sau se pot afla persoane private de libertate, precum și răspunsurile autorităților corespunzătoare⁵²⁴. Avocații sunt obligați să nu divulge informațiile confidențiale și datele cu caracter personal care le-au fost comunicate, decât cu consimțământul persoanei la care acestea se referă, precum și să garanteze nedivulgarea secretului de stat. Ignorarea acestor obligații poate constitui temei pentru retragerea încrederii avocaților parlamentari.

⁵¹⁶ Opinii expuse de Vadim Mișin: adev.ro/mprl9f, Igor Corman, Marian Lupu: <http://www.prime.md/rom/news/politics/item1443/>, http://www.publika.md/la-un-pas-de-scandal-diplomatic--un-avocat-parlamentar-din-moldova-a-declarat-ca-armenia-este-stat-agresor-in-raport-cu-azerbaidjan_1480411.html

⁵¹⁷ <http://www.transparency.md/content/view/1838/1/lang,en/>

⁵¹⁸ **Hotărârea Parlamentului nr. 103** din 26.04.2001 prin care domnul Mihail Sidorov a fost eliberat, din proprie inițiativă, din funcția de avocat parlamentar.

⁵¹⁹ **Hotărârea Parlamentului nr. 1327** din 26.09.2002 prin care domnul Constantin Lazari a fost eliberat din funcția de avocat parlamentar înainte de termen în legătură cu retragerea încrederii.

⁵²⁰ Legea nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informații.

⁵²¹ Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

⁵²² Articolul 34 din Legea cu privire la avocații parlamentari.

⁵²³ http://ombudsman.md/sites/default/files/dezvoltare_strategica/3._evaluare_marek.pdf

⁵²⁴ Articolul 33 din Legea cu privire la avocații parlamentari.

CpDOM poate crea un consiliu consultativ în calitate de Mecanism Național de Prevenire a Torturii, în care trebuie incluși reprezentanți ai ONG-urilor din domeniul protecției drepturilor omului. Componenta și Regulamentul de organizare și funcționare a consiliului consultativ se aprobă de către directorul Centrului, în baza avizului Comisiei pentru drepturile omului a Parlamentului⁵²⁵. De asemenea, pe lângă CpDOM poate fi creat și un consiliu de experți/specialiști în domeniul drepturilor omului în scopul acordării consultanței avocaților parlamentari⁵²⁶.

Legislația prevede obligativitatea avocaților parlamentari de a prezenta declarațiile de venituri și proprietate și de interese personale, de a raporta conflictele de interese, dar *nu și obligativitatea de a publica aceste declarații*. Sarcina de verificare și publicare a declarațiilor de venituri și proprietate și de interese personale îi revine Comisiei Naționale de Integritate⁵²⁷.

Transparentă (practică)

În ce măsură există, în practică, transparență în activitățile și procesele decizionale ale avocaților parlamentari?

Scor: 50

În general, CpDOM asigură accesul publicului la informațiile ce țin de activitatea instituției și a avocaților parlamentari. În 2013, a fost lansată o versiune nouă a paginii web (www.ombudsman.md), pe care sunt plasate rapoartele anuale și tematice ale CpDOM⁵²⁸; rapoartele despre vizitele de monitorizare ale avocaților parlamentari; sesizările la Curtea Constituțională; actele de reacționare, cazurile soluționate de avocații parlamentari; propunerile de perfecționare a legislației. De asemenea, pe pagina web sunt postate datele privind primirea în audiență, însoțite de programul lunar de audiență, telefoanele liniilor fierbinți, informații despre modul depunerii și examinării petițiilor. Totuși pagina web nu este interactivă și nu oferă posibilitatea adresării petițiilor sau solicitării informațiilor online. Declarațiile de venituri și proprietate ale avocaților parlamentari nu sunt plasate pe pagina web a Centrului. Pe pagina web a CNJ au fost găsite doar declarațiile de venituri și proprietate și interese personale ale directorului CpDOM pentru 2012.

În ultimul timp, CpDOM comunică și colaborează mai activ cu ONG-urile din domeniu, încheind acorduri de colaborare cu Centrul „Memoria”, Asociația „Promo-Lex”, Centrul de Resurse Juridice, Institutul de Reforme Penale. Cu toate acestea, experții consideră că *ONG-urile nu sunt implicate în procesul de discutare și identificare a problemelor și priorităților instituției, nu participă la elaborarea proiectului raportului privind respectarea drepturilor omului și nu au posibilitatea de a-l dezbate înainte ca acesta să fie publicat*⁵²⁹.

Potrivit raportului CpDOM pentru 2012, instituția a întreprins un șir de măsuri pentru a-și spori vizibilitatea. Cu toate acestea, experții consideră că *activitatea Centrului nu este suficient de bine cunoscută, în special în teritoriu, dat fiind lipsa de transparență în activitatea reprezentanților*. Aceste deficiențe sunt determinate de insuficiența resurselor, comunicarea internă defectuoasă și de antrenarea insuficientă și ineficientă în activități a reprezentanților CpDOM⁵³⁰.

⁵²⁵ Articolul 23 din Legea cu privire la avocații parlamentari.

⁵²⁶ Articolul 39 din Legea cu privire la avocații parlamentari.

⁵²⁷ Potrivit art. 4 din Legea nr. 180 din 19.12.2011 cu privire la Comisia Națională de Integritate, Comisia publică toate declarațiile cu privire la venituri și proprietate și declarațiile de interese personale pe pagina sa web și asigură accesibilitatea lor permanentă.

⁵²⁸ Rapoartele anuale privind respectarea drepturilor omului pentru 2000-2012 - <http://ombudsman.md/ro/rapoarte-anoale>, rapoartele tematice pentru perioada 2009-2012 - <http://ombudsman.md/ro/rapoarte-tematice>, rapoartele avocatului copilului - <http://ombudsman.md/ro/avocatul-copilului-rapoarte>, rapoartele mecanismului național de prevenire a torturii - <http://ombudsman.md/ro/rapoarte-mnpt>

⁵²⁹ PNUD Moldova, *Raportul de analiză și evaluare instituțională a Centrului pentru Drepturile Omului din Moldova*, 2012, Daniela Vidaicu, *Instituția avocatului parlamentar în Republica Moldova: realități și perspective*, 2012.

⁵³⁰ Ibidem.

Responsabilitate (lege)

În ce măsură există prevederi legale care ar asigura raportarea și răspunderea avocaților parlamentari pentru acțiunile lor?

Scor: 75

Legea cu privire la avocații parlamentari include anumite clauze privind raportarea de către CpDOM despre activitatea sa. Astfel, CpDOM trebuie să prezinte Parlamentului la începutul fiecărui an, până la 15 martie, un raport anual despre respectarea drepturilor omului. Concomitent, în Parlament urmează să fie discutată informația despre activitatea CpDOM și propunerile de îmbunătățire a acestei activități⁵³¹. Deși în lege sunt prevăzute obligativitatea prezentării raportului anual și posibilitatea prezentării de către avocații parlamentari a rapoartelor tematice, *în ea nu este stabilită obligativitatea discutării în Parlament a acestor rapoarte și termenele de examinare/discutare a acestora*.

Deși Legea cu privire la avocații parlamentari nu conține un capitol referitor la răspunderea avocaților parlamentari, ea include anumite clauze în acest sens. Spre exemplu, în situațiile în care avocatul parlamentar n-a respectat restricțiile și incompatibilitățile stabilite de lege, a divulgat secretul de stat sau informațiile confidențiale ale petiționarilor, Parlamentul poate iniția procedura de retragere a încrederii acordată avocatului parlamentar. În virtutea Legii cu privire la conflictul de interese, avocatul poate fi tras la răspundere în cazul în care n-a depus declarațiile de venituri și proprietate și de interese personale, n-a raportat situațiile de conflict de interese sau cadourile oferite în exercițiul funcției. Refuzul avocatului parlamentar de a primi o cerere spre examinare sau decizia de respingere a unei cereri care s-a aflat în proces de examinare nu pot fi atacate, inclusiv în instanța de judecată. Însă avocatul poate fi tras la răspundere în cazul în care n-a respectat termenul de informare a petiționarului despre acceptarea spre examinare\remiterea sau respingerea cererii petiționarului.

În ce privește funcționarii CpDOM, aceștia fac parte din serviciul public și lor li se aplică mecanismele generale de responsabilitate indicate la pilonul Sectorul public.

În CpDOM nu există reglementări interne privind comunicarea despre cazurile de corupție și comportamentul neetic al avocaților parlamentari și al funcționarilor instituției.

Responsabilitate (practică)

În ce măsură instituția avocaților parlamentari este responsabilă pentru acțiunile sale în practică?

Scor: 50

Deși instituția prezintă anual Parlamentului raportul privind respectarea drepturilor omului, *în ultimii trei ani acest raport nu a fost audiat în plenul Parlamentului*. Suplimentar la raportul anual, CpDOM expediază la Parlament, Guvern și Președinție rapoarte tematice, exemplu fiind Raportul special cu privire la respectarea drepturilor de muncă prezentat în 2012. Expertul a identificat ca problemă faptul că Guvernul a remis raportul în cauză la autoritățile a căror activitate a fost pusă la îndoială, solicitând suportul lor la examinarea problemelor expuse.

Deși raportul anual privind respectarea drepturilor omului este o sinteză a informațiilor despre respectarea drepturilor în cauză și a recomandărilor CpDOM de îmbunătățire a situației în domeniu, el *nu conține o componentă aparte despre monitorizarea aplicării recomandărilor, din această cauză nefiind clar ce măsuri au întreprins autoritățile pentru a redresa situația la capitolul protecției drepturilor omului*.

⁵³¹ Articolul 34 din Legea cu privire la avocații parlamentari.

Experții PNUD-Moldova califică *cooperarea CpDOM cu Parlamentul drept deficitară*, explicând acest fapt inclusiv prin *lipsa unor reglementări clare ale procedurii de audiere a raportului anual, lipsa procedurilor de audiere a rapoartelor tematice, precum și prin eforturile insuficiente ale Centrului de a semnala deputaților despre cazurile de încălcare a drepturilor omului*⁵³². De asemenea, experții consideră că CpDOM nu se poziționează ca o entitate independentă, ci subordonată Parlamentului, prezentarea raportului anual de respectare a dreptului omului purtând caracterul unei dări de seamă. „În această situație publicul percepe CpDOM ca o instituție dependentă de Parlament, și nu ca un adevărat avocat al poporului care trebuie să apere în Parlament drepturile omului, venind cu critici și la adresa Parlamentului”⁵³³.

În ce privește răspunderea pentru neinformarea petiționarilor despre acțiunile întreprinse în legătură cu cererile acestora, expertul CpDOM a remarcat că, în 2009 și 2010, au avut loc două adresări ale cetățenilor în judecată. Conform hotărârilor judecătorești, funcționarii publici care au admis încălcarea termenului de informare au fost sancționați cu amendă.

Integritate (lege)

În ce măsură există prevederi care să asigure integritatea avocaților parlamentari?

Scor: 50

Legislația nu include prevederi detaliate despre conduita și integritatea avocaților parlamentari, un cod de conduită pentru aceștia nu există. După cum s-a remarcat la secțiunea Independență, Legea cu privire la persoanele cu funcție de demnitate publică și Legea cu privire la avocații parlamentari conțin unele interdicții în activitatea acestora, în special, de a fi membru de partid și de a desfășura activitate politică, de a deține funcții electivă sau publice, de a practica alte activități retribuite. Totodată, Legea cu privire la avocații parlamentari stipulează că avocații trebuie să se conducă de principiile legalității, transparenței, echității sociale și accesibilității, să fie corecți și amabili în relațiile cu petiționarii și cu alte persoane, să se abțină de la orice acțiuni neconforme cu funcția de demnitate publică pe care o dețin.

Avocații parlamentari și funcționarii CpDOM cad sub incidența Legii privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății, Legii cu privire la conflictul de interese, urmând să depună declarațiile de venituri și proprietate și de interese personale, precum și să raporteze situațiile de conflicte de interese și cadourile oferite în exercitarea funcției publice. *Legislația nu cere ca avocații parlamentari să facă publice declarațiile de venituri și proprietate și interese personale*. Declarațiile respective urmează a fi verificate de Comisia Națională de Integritate și plasate pe pagina web a acesteia.

Integritate (practică)

În ce măsură integritatea avocaților parlamentari este asigurată în practică?

Scor: 25

Deși există cerințe de profesionalism și conduită ireproșabilă față de candidații la funcția de avocat parlamentar, au fost cazuri când avocații nu au făcut față acestor cerințe. Spre exemplu, experții în protecția drepturilor copilului au alertat opinia publică referitor la faptul că avocatul copilului, dna Tamara Plămădeală, a apărut de mai multe ori în ipostaza de susținător al agențiilor specializate

⁵³² PNUD Moldova, *Raportul de analiză și evaluare instituțională a Centrului pentru Drepturile Omului din Moldova*, 2012, http://ombudsman.md/sites/default/files/dezvoltare_strategica/evaluarea_institutionala_0.pdf

⁵³³ Ibidem.

în adopțiile internaționale. În opinia dnei Mariana Ianachevici, Director executiv al organizației „Ave Copiii”, statutul de avocat al copilului este incompatibil cu cel de apărător al intereselor unor firme specializate în adopții, „îmi pare rău că avocatul copilului încearcă să ia partea unei instituții sau unei entități... ea trebuie să fie de fiecare dată doar de partea copilului și să nu poată fi influențată nici de către guvern, nici de vreo instituție”⁵³⁴. Au rămas semne de întrebare privind informațiile din mass-media despre intenția avocatei de a pleca din banii firmelor adoptătoare într-o deplasare în Italia, studiile universitare ale acesteia începute la o instituție-fantomă etc.⁵³⁵. Parlamentul nu a întreprins acțiuni în acest sens.

Expertul CpDOM a spus că nu cunoaște nimic despre existența unor plângeri depuse la Centru referitor la conduita neetică a avocaților parlamentari, remarcând că doar Parlamentul are competența de a le examina. Potrivit ei, în 2011-2013, patru funcționari ai CpDOM au fost sancționați disciplinar prin avertisment pentru încălcarea normelor de conduită.

La Centru este desemnată o persoană responsabilă de colectarea declarațiilor de venituri și proprietate, de interese personale, precum și de ținerea registrului acestor declarații. *Declarațiile de venituri și proprietate și de interese personale ale avocaților parlamentari nu sunt inserate pe pagina web a instituției*. Pe pagina web a CNI sunt plasate doar declarațiile de venituri și proprietate și de interese personale ale directorului CpDOM. Nu există informații care să ateste că CNI a verificat declarațiile avocaților parlamentari.

În 2013, la CpDOM a fost organizat un seminar la subiectul integrității, fiind planificate alte instruirii anticorupție cu participarea formatorilor de la Centrul Național Anticorupție.

Investigare (lege și practică)

În ce măsură avocații parlamentari sunt activi și eficienți în soluționarea petițiilor publicului?

Scor: 50

Avocații parlamentari au competențele necesare pentru investigarea presupuselor încălcări ale drepturilor omului și, în ultimul timp, sunt mai activi în examinarea petițiilor. Conform legii, aceștia trebuie să examineze cererile privind încălcarea drepturilor petiționarilor admise prin deciziile sau acțiunile (inacțiunile) autorităților publice, organizațiilor și întreprinderilor, asociațiilor obștești și persoanelor cu funcții de răspundere⁵³⁶. Avocații pot accepta cererea petiționarului spre examinare, o pot remite organelor competente sau o pot respinge, în fiecare caz informând petiționarul în timp de 10 zile despre decizia luată. Expertul CpDOM a remarcat că în instituție există o persoană care verifică dacă petițiile pot fi acceptate spre examinare sau nu. Potrivit lui, la Centru parvin uneori scrisori în care petiționarii nu sunt de acord cu răspunsul privind examinarea petiției, dar, de obicei, din partea acestora sunt recepționate mulțumiri. Este de remarcat că în CpDOM *nu este desemnată o persoană responsabilă de activitatea liniei telefonice fierbinți*. Totodată, deși au fost mai multe încercări de a aprecia gradul de satisfacție a cetățenilor privind serviciile prestate de CpDOM, în prezent *instituția nu dispune de o procedură în acest sens*.

⁵³⁴ <http://investigatii.md/index.php?art=664&cat=6&editie=>

⁵³⁵ Natalia Porubin, Centrul de Investigații Jurnalistice, *Interesele avocatului copilului sau Pentru cine lucrează Tamara Plămădeală?* <http://www.investigatii.md/index.php?art=664>

⁵³⁶ Conform art.16 din Legea cu privire la avocații parlamentari, plângerile al căror mod de examinare este prevăzut de legislația de procedură penală și de procedură civilă, legislația cu privire la contravențiile administrative și de legislația muncii nu fac obiectul activității avocaților parlamentari.

Potrivit CpDOM, în ultimii ani, a crescut numărul petițiilor parvenite și al persoanelor primite în audiență⁵³⁷, o eventuală explicație fiind sporirea vizibilității Centrului. A sporit și ponderea petițiilor admise spre examinare: de la 21 % din totalul petițiilor primite în 2008 până la 57 % în 2012. Totuși, fluxul sporit al petițiilor ar putea fi explicat prin *cunoașterea insuficientă de către populație a specificului activității CpDOM* și prin „abuzarea” de către petiționari de dreptul de a depune petiții din cauza nesoluționării problemelor acestora de către alte autorități.

Legislația le oferă avocaților parlamentari multiple drepturi pentru efectuarea investigărilor, inclusiv de audiență peste rând la conducători și alte persoane cu funcții de răspundere din autoritățile publice, organele de drept și penitenciare, de acces liber în autorități, întreprinderi, comisariate de poliție ș.a. Avocații pot solicita informații, documente și explicații de la autorități, acestea fiind obligate să le prezinte în cel mult 10 zile. De asemenea, ei pot adresa cereri în judecată în apărarea petiționarilor, pot interveni cu demersuri pentru intentarea proceselor disciplinare sau penale în privința persoanelor care au lezată drepturile petiționarilor, pot intenta procese administrative împotriva persoanelor care au admis imixtiune în activitatea lor.

În 2012, CpDOM a emis 230 de acte de reacționare (în creștere comparativ cu anul precedent), cele mai frecvente fiind recomandările ce țin de drepturile omului; demersurile pentru intentarea unui proces penal/disciplinar; propunerile de îmbunătățire a aparatului administrativ⁵³⁸. Expertul CpDOM consideră că *nivelul de implementare a recomandărilor avocaților parlamentari este jos*. Autoritățile execută, de regulă, recomandările ce țin de aplicarea legislației sau repunerea în drepturi a cetățeanului, iar cele ce necesită mijloace financiare nu le îndeplinesc. Deși expertul CpDOM susține că autoritățile care primesc recomandări sunt, de obicei, autodefensive sau tratează recomandările cu indiferență, el a remarcat îmbunătățirea conlucrării cu Ministerul Justiției și Ministerul Afacerilor Interne. Experții din afara instituției remarcă *lipsa unui mecanism legal clar care ar asigura aplicarea de către autorități a recomandărilor primite de la avocații parlamentari*⁵³⁹. În acest context, este oportună informarea de către CpDOM a Parlamentului, acesta având pârghii legale de responsabilizare a instituțiilor care nu dau curs recomandărilor Centrului. *Deși CpDOM întreprinde acțiuni pentru a-și evalua periodic rezultatele activității, aceste evaluări reprezintă, cu precădere, o analiză a datelor statistice și nu oferă suficiente informații despre modul în care sunt soluționate problemele beneficiarilor și/sau motivele din care aceste probleme nu sunt soluționate. Instituția nu dispune de un mecanism complex de colectare a opiniei beneficiarilor.*

Potrivit legii, cererile adresate avocatului parlamentar de către persoanele aflate în detenție nu pot fi controlate de administrația penitenciarului și trebuie expediate destinatarului în 24 de ore. Totodată, este interzisă ordonarea și aplicarea sancțiunilor față de persoanele și organizațiile care au comunicat informații avocaților parlamentari. În 2012, au fost efectuate 251 de vizite în penitenciare, în creștere comparativ cu anii precedenți. Expertul CpDOM a remarcat că, în cazuri foarte rare, persoanele aflate în detenție nu au dorit implicarea Centrului în soluționarea problemelor din teamă de represalii. În majoritatea cazurilor, specialiștii CpDOM au reușit să convingă persoanele despre necesitatea examinării plângerilor și au întreprins măsuri pentru a asigura securitatea lor, inclusiv transferul în alt penitenciar.

După cum s-a remarcat la secțiunea transparență, deși sunt mici progrese în conlucrarea CpDOM cu societatea civilă, *această conlucrare este slab dezvoltată și mai mult declarativă: membrii Consiliului din cadrul Mecanismului de Prevenire a Torturii nu colaborează între ei, acțiunile lor nu sunt coordonate reciproc*⁵⁴⁰. În opinia unor reprezentanți ai societății civile, CpDOM și ONG-urile au uneori o atitudine negativă asupra activității reciproce, ceea ce îngreunează comunicarea și conlucrarea⁵⁴¹.

⁵³⁷ Potrivit Raportului CpDOM, în 2012, la instituție au parvenit 1766 de petiții, în 2011 – 1402, în 2010 – 1656 de petiții http://ombudsman.md/sites/default/files/rapoarte/raport_2012_final1.pdf

⁵³⁸ Ibidem.

⁵³⁹ Daniela Vidaicu, *Instituția avocatului parlamentar în Republica Moldova: realități și perspective*, 2012.

⁵⁴⁰ Ibidem.

⁵⁴¹ Interviu cu Ion Manole, Directorul executiv al Asociației „Promo-Lex”.

Promovarea bunelor practici

În ce măsură avocații parlamentari sunt activi și eficienți în creșterea gradului de conștientizare de către guvernanți și public privind standardele de comportament etic?

Scor: 25

Avocații parlamentari dispun de competențe legale pentru a promova bunele practici, însă acestea nu sunt exercitate în măsură suficientă, inclusiv din lipsă de resurse. Astfel, avocații parlamentari au dreptul să prezinte în Parlament propuneri de perfecționare a legislației⁵⁴², să sesizeze Curtea Constituțională pentru a controla constituționalitatea legilor și hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui RM și hotărârilor Guvernului⁵⁴³, să propună Parlamentului instituirea unei comisii speciale pentru a cerceta încălcări în masă sau grave ale drepturilor omului⁵⁴⁴ etc. În practică, avocații parlamentari promovează propunerile lor, de regulă, prin intermediul raportului anual și al celor tematice prezentate la Parlament și Guvern, precum și prin avizele cu recomandări expediate la adresa autorităților publice. Potrivit expertului CpDOM, avocații parlamentari nu se consultă cu nicio autoritate sau persoană cu funcții de conducere înainte de a critica o agenție sau o persoană, fiecare act de reacționare fiind întemeiat pe investigațiile și materialele acumulate de angajații instituției.

Conform legii, avocații parlamentari trebuie să desfășoare activități de propagare a cunoștințelor în domeniul apărării drepturilor omului, să pregătească și să difuzeze în rândul populației materiale informative, să colaboreze cu ONG-urile și mass-media⁵⁴⁵. Potrivit raportului CpDOM pentru 2012⁵⁴⁶, în ultimii doi ani instituția a extins activitățile de informare, de instruire juridică a populației și a funcționarilor publici, precum și de promovare a drepturilor omului. Expertul CpDOM a remarcat că, în 2012-2013, au fost organizate campanii publice pentru promovarea toleranței zero față de tortură, cu susținerea mediatică a două televiziuni, în 2013 acestei campanii alăturându-se câteva ONG-uri. *Deși au fost informați despre aceste campanii, reprezentanții Guvernului și Parlamentului nu li s-au alăturat.*

Cu toate că există progrese în mediatizarea activității instituției și propagarea cunoștințelor în domeniul apărării drepturilor omului, în raportul CpDOM se recunoaște că *instituția nu este în măsură suficientă cunoscută și percepută ca o instituție națională de protecție a drepturilor omului, în special, în localitățile rurale*⁵⁴⁷. CpDOM dispune de 4 reprezentanțe în teritoriu în atribuțiile cărora intră inclusiv informarea populației și mass-media despre problemele ce țin de drepturile omului, însă acestea sunt practic invizibile, persoanele care muncesc pentru reprezentanțe fiind necunoscute chiar și la nivelul comunei/raionului unde activează. Expertul CpDOM a remarcat că instituția intenționează să extindă activitățile de instruire a populației prin intermediul reprezentanțelor, dar, din lipsa resurselor necesare (financiare, umane, logistice), nu are deocamdată posibilitatea să le desfășoare. Totodată, acesta a menționat că, în cadrul Planului de Acțiuni de implementare a Strategiei de Reformă a Sectorului Justiției, CpDOM, de comun cu Institutul Național de Justiție și cu Academia de Administrare Publică, au început elaborarea unor curricule de studii pentru instruirea noilor angajați, a personalului Centrului și a reprezentanțelor acestuia, precum și a funcționarilor publici la tematica protecției drepturilor omului, activitățile de instruire fiind planificate pentru 2013-2016.

⁵⁴² Art. 29 din Legea cu privire la avocații parlamentari.

⁵⁴³ Art. 31 din Legea cu privire la avocații parlamentari.

⁵⁴⁴ Articolul 30 din Legea cu privire la avocații parlamentari.

⁵⁴⁵ Articolul 33 din Legea cu privire la avocații parlamentari.

⁵⁴⁶ http://ombudsman.md/sites/default/files/rapoarte/raport_2012_final1.pdf

⁵⁴⁷ Ibidem.

RECOMANDĂRI:

- Includerea prevederilor despre instituția avocatului poporului în Constituția Republicii Moldova;
- Modificarea de către Parlament a Legii cu privire la avocatul poporului, ținând cont de recomandările instituțiilor internaționale relevante, după o consultare publică cu persoanele și organizațiile interesate;
- Punerea politicii de salarizare a avocaților poporului și a personalului CpDOM în corespundere cu nivelul de complexitate, responsabilitate și calificare a activității funcționarilor instituției;
- Asigurarea participării societății civile la procesul de selectare a candidaților la postul de avocat parlamentar, precum și la procesul demiterii avocatului parlamentar;
- Elaborarea și aplicarea unui mecanism de monitorizare a implementării recomandărilor CpDOM;
- Consolidarea capacităților CpDOM de a sistematiza problemele de ordin juridic cu care se confruntă populația și de a veni cu inițiative legislative în Parlament;
- Includerea în raportul CpDOM a unui compartiment ce ține de problemele sistemice în respectare a drepturilor omului, recomandările emise de CpDOM și analiza gradului de îndeplinire a acestora;
- Asigurarea publicării raportului CpDOM privind respectarea drepturilor omului până la expedierea acestuia în Parlament pentru a le oferi reprezentanților societății civile posibilitatea de a-l dezbate;
- Includerea în Regulamentul CpDOM a unor reguli cuprinzătoare privind conduita și etica avocaților poporului și angajaților instituției, publicarea declarațiilor de venituri și proprietate și de interese personale a avocaților pe pagina web a instituției;
- Elaborarea și aplicarea unui sistem de indicatori de evaluare a performanței activității instituției și a satisfacției petiționarilor față de calitatea serviciilor oferite;
- Asigurarea instruirii continue a colaboratorilor CpDOM și ai reprezentanțelor pentru a asigura o înaltă calitate a cunoștințelor, precum și a schimbului de experiență;
- Consolidarea capacității reprezentanțelor CpDOM prin asistență financiară, tehnico-administrativă, umană;
- Extinderea activităților de instruire a funcționarilor publici și a populației privind specificul activității avocatului poporului.

INSTITUȚIA SUPREMĂ DE AUDIT (CURTEA DE CONTURI)

REZUMAT

Curtea de Conturi (CC) își desfășoară activitatea în baza unui cadru legal menit să asigure independența instituției, integritatea membrilor și a personalului, precum și accesul la informațiile despre activitatea acesteia. Totuși, practica arată că la selectarea și numirea membrilor CC se pune accentul pe criteriul politic, și nu pe integritate și profesionalism, existând un risc înalt al influenței politice asupra instituției. Verificarea prealabilă a candidaților pentru posturile de membri ai CC nu se efectuează.

CC asigură instruirea profesională și anticorupție a membrilor și personalului instituției, cu toate acestea, reprezentanții entităților auditate consideră că profesionalismul și obiectivitatea auditorilor publici au scăzut în ultimii ani. Există cazuri de nerespectare de către personalul CC a normelor de postangajare.

CC identifică multiple încălcări ale legislației la utilizarea mijloacelor financiare și administrarea patrimoniului public, expedind rapoartele de audit la entitățile auditate pentru remedierea situației și, după caz, organelor de drept, pentru luarea măsurilor de rigoare față de cei vinovați. Cu toate acestea, o parte considerabilă a recomandărilor CC nu se implementează, cauzele principale fiind lipsa sancțiunilor pentru încălcarea legislației de către membrii organelor colegiale de decizie, impunitatea factorilor de decizie vinovați de utilizarea neconformă a mijloacelor publice, implicarea insuficientă a Guvernului și Parlamentului în monitorizarea implementării hotărârilor CC.

Tabelul de mai jos reprezintă rezultatele evaluării Curții de Conturi:

Curtea de Conturi, Scor general: 60/100			
	Indicator	Lege	Practică
Capacitate 67/100	Resurse	–	75
	Independență	75	50
Guvernare 63/100	Transparență	75	75
	Responsabilitate	75	50
	Integritate	50	50
Rol 50/100	Audit financiar eficient		50
	Detectarea și sancționarea abaterilor și infracțiunilor		50
	Îmbunătățirea managementului financiar		50

STRUCTURĂ ȘI ORGANIZARE

CC este unica autoritate a statului care exercită auditul extern asupra formării, administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public, activitatea ei fiind reglementată de Constituția Republicii Moldova, Legea Curții de Conturi și alte acte legislative⁵⁴⁸ și normative⁵⁴⁹.

CC este constituită din conducere, Plen și aparat. Conducerea instituției o exercită Președintele CC, numit de Parlament pe un termen de 5 ani, la propunerea Președintelui Parlamentului, cu votul majorității deputaților aleși. Plenul Curții este un organ colegial, alcătuit din 7 membri, inclusiv Președintele și vicepreședintele. Membrii CC se numesc de Parlament, la propunerea Președintelui CC, pe un termen de 5 ani, cu votul majorității deputaților aleși. Mandatul membrilor poate fi reînnoit consecutiv o singură dată.

Pentru exercitarea atribuțiilor sale, CC adoptă hotărâri privind rapoartele de audit, hotărârile fiind obligatorii pentru autoritățile publice, persoanele juridice și fizice. Membrii CC dețin funcții de demnitate publică, iar, odată cu numirea în funcție, obțin pe durata mandatului și calitatea de auditori publici. CC își desfășoară activitatea prin personalul cu atribuții de audit public și de specialitate care are statut de funcționari publici. Numărul de personal al CC se aprobă de Parlament.

Resurse (practică)

În ce măsură CC dispune de resurse adecvate pentru atingerea obiectivelor sale în practică?

Scor: 75

CC dispune de independență financiară, mijloacele alocate din bugetul de stat fiind în creștere pe parcursul ultimilor ani⁵⁵⁰. Instituția a beneficiat și de asistență tehnică externă oferită, în special, de Oficiul Național de Audit al Suediei și Banca Mondială pentru consolidarea capacităților de efectuare a auditurilor, instruirea angajaților, dotarea instituției cu tehnică de calcul, implementarea sistemului de înregistrare a timpului etc. Totuși, un membru actual al CC⁵⁵¹ a remarcat că *independența financiară poartă un caracter declarativ, întrucât, din insuficiență de fonduri, Curtea nu poate atrage specialiști calificați din sectorul privat și/sau experți străini pentru efectuarea unor audituri specifice, cum ar fi cele ce țin de activitatea instituțiilor bancare*⁵⁵². Membrul CC consideră că instituția nu duce lipsă de personal, cel puțin din punct de vedere numeric, *însă calitatea acestuia lasă de dorit*, fapt explicat prin pensionarea în ultimii ani a mai multor auditori calificați, precum și prin fluctuația tinerilor specialiști cauzată de remunerația joasă. Pentru a depăși problema, CC a extins instruirea tinerilor specialiști, iar după adoptarea Legii nr. 48 din 22.03.2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici salariile personalului CC au fost ridicate⁵⁵³.

⁵⁴⁸ Legea Curții de Conturi nr. 261 din 05.12.2008, Legea privind controlul financiar public intern nr. 229 din 23.09.2010, Legea nr. 61 din 16.03.2007 privind activitatea de audit, Legea privind contabilitatea nr. 113 din 27.04.2007, Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr. 847-XIII din 24.05.1996.

⁵⁴⁹ Regulamentul cu privire la certificarea auditorilor publici, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi (HCC) nr. 7 din 10.03.2007, Regulamentul de ordine internă al Curții de Conturi, aprobat prin HCC nr. 7 din 26.01.2010, Regulamentul Comisiei de disciplină a Curții de Conturi aprobat prin HCC nr. 64 din 05.10.2010, Planul de Dezvoltare Strategică a Curții de Conturi pentru anii 2011–2015, Strategia de management și dezvoltare a resurselor umane etc.

⁵⁵⁰ Raportul de activitate al CC pentru anul 2011, http://ccrm.md/public/files/file/raport/raport_activitate/Raportul_de_activitate_a_Curții_de_Conturi_pe_anul_2011.pdf, Raportul de activitate a CC pe anul 2012 - http://ccrm.md/public/files/file/raport/raport_activitate/H14_2013_r.pdf

⁵⁵¹ Interviu cu Ecaterina Paknehad, membră a Curții de Conturi, 1 iulie 2013.

⁵⁵² Potrivit art. 29 din Legea Curții de Conturi, instituția are dreptul de a contracta și antrena specialiști calificați pentru efectuarea auditurilor, precum și de a cere unor instituții de stat efectuarea verificărilor specializate.

⁵⁵³ Ibidem.

CC implementează Strategia de management și dezvoltare a resurselor umane⁵⁵⁴, o parte componentă a căreia este aprecierea necesităților și elaborarea planurilor de instruire, formarea și evaluarea performanțelor personalului. Astfel, în 2012 CC a organizat instruirea personalului la subiecte specifice domeniului de activitate, precum și a delegat angajații la module de instruire ale Cancelariei de Stat a Guvernului, Ministerului Finanțelor, Academiei de Administrare Publică, volumul efectiv al activităților de instruire depășindu-l considerabil pe cel planificat⁵⁵⁵. De asemenea, Comisia de certificare a CC evaluează pregătirea profesională și certifică personalul cu atribuții de audit public în baza unui act administrativ intern⁵⁵⁶. Cu toate acestea, rezultatele sondajului Transparency International - Moldova atestă că *reprezentanții autorităților publice auditate de CC consideră că profesionalismul și obiectivitatea auditorilor, precum și încrederea în corectitudinea acestora au scăzut comparativ cu anul 2009*⁵⁵⁷.

Independență (lege)

În ce măsură CC este independentă prin lege?

Scor: 75

Legea Curții de Conturi include multiple prevederi menite să asigure independența CC și a membrilor ei. În special, CC trebuie să fie protejată de influența din partea organelor de drept sau cu funcții de control⁵⁵⁸; să dispună de independență operațională, organizațională, funcțională; să fie apolitică și să nu sprijine sau acorde asistență nici unui partid politic; nu poate fi direcționată sau controlată de nici o persoană fizică sau juridică⁵⁵⁹. Totodată, CC trebuie să decidă independent care va fi programul său de activitate și modul de executare a acestuia. În acest sens, nici o altă autoritate publică nu poate solicita sau obliga CC să modifice programul activității de audit, să efectueze sau să sisteze acțiunile de audit, doar Parlamentul sau fracțiunile parlamentare au dreptul de a solicita efectuarea unor acțiuni de audit o dată pe semestru⁵⁶⁰.

În legea citată există cerințe profesionale și interdicții față de candidații la funcția de membru al CC⁵⁶¹, inclusiv obligativitatea de a avea studii superioare în domeniul economic/financiar/juridic și o experiență de lucru relevantă în contextul sarcinilor CC în ultimii 10 ani; interdicția de a candida pentru persoana condamnată în baza unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile sau care are antecedente penale nestinse. Este importantă din punct de vedere al prevenirii conflictelor de interese restricția de a candida la această funcție pentru persoana care în ultimii doi ani a fost membru al Guvernului, conducător al unei autorități publice centrale sau a deținut o altă funcție de răspundere cu atribuții de administrare a resurselor financiare publice⁵⁶².

În ceea ce privește independența membrilor CC, legea stabilește că aceștia trebuie să fie independenți în exercitarea mandatului și inamovibili pe durata acestuia; nu pot fi cercetați, reținuți, arestați decât la cererea Procurorului General, cu acordul Parlamentului; trebuie să își sisteze activitatea politică pe durata mandatului⁵⁶³. Motiv de revocare a mandatului acestora poate fi activitatea în cadrul unui

⁵⁵⁴ <http://ccrm.md/pageview.php?l=ro&idc=47&t=/Dezvoltare-strategica/Strategia-Resurse-Umane>

⁵⁵⁵ http://ccrm.md/public/files/file/raport/raport_activitate/H14_2013_r.pdf

⁵⁵⁶ Hotărârea Curții de Conturi nr. 7 din 10.03.2009, „Cu privire la instituirea Comisiei de certificare a Curții de Conturi”.

⁵⁵⁷ Ia. Spinei, E. Obreja, *Monitorizarea implementării hotărârilor Curții de Conturi: cazul MAI*, Transparency International – Moldova, 2011, <http://www.transparency.md/content/blogcategory/16/48/4/16/lang,ro/>

⁵⁵⁸ Articolul 2 din Legea Curții de Conturi.

⁵⁵⁹ Articolul 6 din Legea Curții de Conturi.

⁵⁶⁰ Articolul 30 din Legea Curții de Conturi.

⁵⁶¹ Articolul 17 din Legea Curții de Conturi.

⁵⁶² Ibidem.

⁵⁶³ Articolul 20 din Legea Curții de Conturi.

partid, incompatibilitatea cu altă activitate remunerată, condamnarea în baza unei hotărâri definitive și irevocabile a instanței de judecată pentru infracțiune. Activitatea membrului CC se suspendă din momentul punerii sub învinuire, când în privința acestuia a fost intentat un dosar penal sau în cazul înregistrării în calitate de candidat pentru ocuparea unei funcții electiv. În acest sens, încetarea sau suspendarea mandatului membrului CC trebuie să fie aprobată printr-o hotărâre a Parlamentului, la propunerea Președintelui CC⁵⁶⁴.

În afară de independența membrilor, în lege există clauze privind independența personalului cu atribuții de audit al CC, stabilitatea acestuia în funcție, precum și exigențe speciale de angajare⁵⁶⁵. Regulile de organizare și disciplină a muncii, drepturile și obligațiile angajaților în exercitarea atribuțiilor de serviciu sunt prevăzute în Regulamentul de ordine internă al CC⁵⁶⁶.

Independență (practică)

În ce măsură CC este apărată în practică de intervențiile externe în activitatea sa?

Scor: 50

Deși legislația stabilește multiple clauze care trebuie să asigure independența membrilor CC, *practica numirii acestora pe criterii politice implică riscuri mari de influență politică asupra instituției*. Reprezentanții societății civile și mass-media și-au exprimat îngrijorarea în acest context⁵⁶⁷, inclusiv la numirea în funcția de Președinte al CC a dlui Serafim Urechean, fost lider al formațiunii politice Alianța „Moldova Noastră”, care a fuzionat cu Partidul Liberal Democrat din Moldova aflat la guvernare. Rezervele în privința independenței CC au fost amplificate de animozitățile dintre Președintele și vicepreședintele instituției, inclusiv de acuzele de mușamalizare a informațiilor din materialele de audit ale CC, de neobiectivitate a rapoartelor de audit etc. aduse de către vicepreședinte la adresa Președintelui CC⁵⁶⁸. Și emiterea de către Președintele CC a unui ordin prin care acesta stabilea obligativitatea coordonării cu el a oricărei solicitări de informații privind autoritățile auditate, inclusiv din partea altor membri ai CC, a fost interpretată ca o încălcare a clauzei de independență a auditorilor publici⁵⁶⁹. Demisia în iulie 2013 a vicepreședintelui CC, precum și demisiile anterioare ale membrilor CC la venirea guvernării comuniste, au fost considerate o consecință a influenței politice asupra instituției⁵⁷⁰. Este de remarcat

⁵⁶⁴ Articolul 21 din Legea Curții de Conturi.

⁵⁶⁵ Potrivit art. 24 din lege, dreptul de a se angaja la CC îl au cetățenii RM cu capacitate deplină de exercițiu; fără antecedente penale, care se bucură de o bună reputație. Totodată, aceștia trebuie să aibă studii superioare în domeniul economic, financiar, juridic sau în alt domeniu corespunzător exercitării sarcinilor CC.

⁵⁶⁶ Regulamentul de ordine internă al Curții de Conturi aprobat prin Hotărârea CC nr. 7 din 26.10.2010.

⁵⁶⁷ <http://www.transparency.md/content/blogcategory/16/48/4/16/lang.ro/>, <http://www.jurnal.md/ro/news/independen-a-politica-a-cur-ii-de-conturi-pusa-in-pericol-de-urechean-204071>, adevarul.ro/moldova/actualitate/chisinau-serafim-urechean-noul-presedinte-curtii-conturi-1_50ad4e817c42d5a66392adec/index.html, <http://www.flux.md/editii/201215/articole/13270/>, <http://www.timpul.md/articol/afla-de-ce-nu-poate-fi-serafim-urechean-presedintele-curtii-de-conturi-22570.html>

⁵⁶⁸ <http://www.jurnal.md/ro/news/rafuiala-in-plenul-cur-ii-de-conturi-1153666/>, <http://politik.md/?view=articlefull&viewarticle=19350>, <http://www.youtube.com/watch?v=s8S2mlyjARE>, <http://ziar.jurnal.md/2013/07/24/conflict-cu-tenta-politica-la-cc/>, <http://ziar.jurnal.md/2013/07/22/ex-vicepresedinte-al-cc-%E2%80%99Eurechean-instituie-dictatura%E2%80%99D/>

⁵⁶⁹ Potrivit vicepreședintelui Curții de Conturi, Tudor Șoitu, acest ordin a fost emis după solicitarea de către el a unor detalii despre investițiile din Portul Internațional Giurgiulești, <http://www.jurnal.md/ro/news/conflict-la-curtea-de-conturi-1152380/>. Este de remarcat că CC a abrogat ulterior ordinul emis.

⁵⁷⁰ Vicepreședintele CC, Tudor Șoitu, exponent al Partidului Liberal, a fost demis de către Parlament la solicitarea Președintelui CC după trecerea în opoziție a acestui partid. Și anterior, la venirea la guvernare a Partidului Comunist, membrii CC care reprezentau partidele din opoziție au fost forțați să demisioneze. A se vedea: http://adevarul.ro/moldova/politica/liberalii-contesta-curtea-constitutionala-demiterea-victor-parlicov-tudor-soitu-1_51e8ec1ec7b855ff5653290e/index.html, <http://jurnal.md/ro/news/vicepre-edintele-cur-ii-de-conturi-demis-la-cererea-lui-urechean-1153756/>

că în urma contestării demisiei vicepreședintelui CC la Curtea Constituțională, autoritatea a constatat neconstituționalitatea demisiei și a decis restabilirea în funcție a acestuia⁵⁷¹.

Ex-președinta CC⁵⁷² a remarcat în cadrul interviului că independența Curții a fost subiect de discuție încă la elaborarea Planului de Dezvoltare Strategică a instituției pe 2006-2010, consultanții străini sugerând ca la conducerea instituției să fie numit un reprezentant al opoziției. Aceeași propunere a fost expusă și în cadrul unei discuții în grup cu participarea experților din organele de drept, Parlament și Guvern organizată de Transparency International – Moldova în 2011⁵⁷³.

Deși există o lege care prevede verificarea prealabilă a candidaților și titularilor la funcții publice⁵⁷⁴, *verificarea candidaților la funcția de membru al CC nu se efectuează, ceea ce implică riscul accederii la CC a unor persoane cu reputație reproșabilă*. Reprezentanții societății civile și mass-media și-au expus de mai multe ori îndoielile privind corespunderea unor candidați la funcția de membru al CC criteriilor de integritate, profesionalism și imagine ireproșabilă, făcând referire inclusiv la lipsa experienței sau calificării necesare ocupării unei asemenea funcții, pornirea unor dosare penale sau aplicarea de sancțiuni în unele dosare⁵⁷⁵.

Transparență (lege)

Există prevederi legale care asigură accesul publicului la informațiile despre activitatea CC, inclusiv la deciziile/hotărârile luate?

Scor: 75

În general, legislația asigură accesul publicului la informațiile despre activitatea CC. Suplimentar la rigorile de transparență, stabilite în legile privind accesul la informații și transparența în procesul decizional⁵⁷⁶, Legea Curții de Conturi stabilește cerințe adiționale de deschidere a informațiilor despre activitatea instituției. Astfel, legea citată, precum și Regulamentul CC cu privire la organizarea și desfășurarea ședințelor Plenului CC⁵⁷⁷ stabilesc că aceste ședințe sunt publice, exceptând cazurile când Președintele Curții dispune desfășurarea unor ședințe închise în scopul păstrării secretului de stat, comercial sau a altui secret protejat prin lege.

Rapoartele anuale ale CC care urmează a fi prezentate Parlamentului - raportul financiar de executare a bugetului CC și raportul asupra administrării și întrebuițării resurselor financiare publice și patrimoniului public⁵⁷⁸, trebuie publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova în termen de 15 zile de la data prezentării/examinării lor în Parlament. *Având în vedere că Legea Curții de Conturi nu stabilește expres termenul de examinare a raportului asupra administrării și întrebuițării resurselor financiare publice și patrimoniului public, atât examinarea, cât și publicarea acestuia ar putea fi târăgănate*. Rapoartele de audit ale performanței, regularității ș.a., precum și hotărârile CC asupra acestora, de asemenea, trebuie publicate în Monitorul Oficial în decurs de 15 zile de la data aprobării/adoptării.

⁵⁷¹ Hotărârea Curții Constituționale din 20.09.2013 referitor la neconstituționalitatea Hotărârii Parlamentului nr. 183 din 12.07.2013 privind eliberarea din funcțiile de membru și de vicepreședinte al Curții de Conturi.

⁵⁷² Interviul cu Ala Popescu, ex-președintă a Curții de Conturi, 3 septembrie 2013.

⁵⁷³ <http://www.transparency.md/content/blogcategory/16/48/4/16/lang,ro/>

⁵⁷⁴ Legea nr. 271 din 18.12.2008 privind verificarea titularilor și candidaților la funcții publice.

⁵⁷⁵ <http://unimedia.info/stiri/-8355.html>, <http://www.timpul.md/articol/afla-de-ce-nu-poate-fi-serafim-urechean-presedintele-curtii-de-conturi-22570.html>, http://www.publika.md/urechean-nu-comenteaza-condamnarea-penala-a-adjunctului-sau-tudor-soitu_703091.html

⁵⁷⁶ Legea nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informații, Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

⁵⁷⁷ Regulament aprobat prin Hotărârea CC nr. 56 din 28.12.2009.

⁵⁷⁸ Potrivit art. 8 (1) b) din Legea Curții de Conturi, raportul asupra administrării și întrebuițării resurselor financiare publice și patrimoniului public urmează să fie examinat de Parlament.

Potrivit legislației, obligativitatea publicării declarațiilor de venituri și proprietate și de interese ale demnitarilor și funcționarilor publici, inclusiv ale membrilor și angajaților CC, este pusă în sarcina Comisiei Naționale de Integritate⁵⁷⁹ care trebuie să le plaseze pe pagina sa web. Cerințele Hotărârii Guvernului privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet⁵⁸⁰ nu sunt obligatorii pentru autoritățile publice autonome precum este CC.

Transparență (practică)

În ce măsură CC asigură în practică accesul publicului la informațiile despre activitatea sa?

Scor: 75

CC întreprinde măsuri pentru a asigura transparența și accesul publicului la informațiile despre activitatea sa. Astfel, în raportul de activitate a CC pentru 2012 se menționează că varianta nouă a paginii web (www.ccrm.md) este conformă prevederilor Hotărârii Guvernului privind paginile web ale autorităților publice⁵⁸¹. Pe ea sunt plasate un șir de informații relevante, inclusiv: arhiva hotărârilor și a rapoartelor de audit ale CC pentru 2004-2013⁵⁸², rapoartele privind executarea bugetului CC pentru 2006-2012, rapoartele CC asupra administrării și întrebuintării resurselor financiare publice și patrimoniului public pentru 2001-2011, metodologia efectuării auditurilor CC⁵⁸³, programele activității de audit pe 2010-2013. Pagina web a CC este actualizată. *Totuși, declarațiile de venituri și proprietate ale conducerii CC pentru 2012 nu sunt inserate pe pagina web a instituției.*

Ședințele Plenului CC sunt publice, anunțurile despre organizarea lor fiind plasate pe pagina web⁵⁸⁴ și remise mass-mediei și societății civile. Începând cu 2011, ședințele se transmit online prin intermediul portalului www.privesc.eu. CC editează un Buletin Informativ⁵⁸⁵ care conține informații despre activitatea CC, inclusiv rapoarte de audit, decizii și alte acte emise, buletinul fiind plasat pe pagina web și remis autorităților publice. De asemenea, CC publică Raportul anual asupra administrării și întrebuintării resurselor financiare publice și a patrimoniului de stat, pe care îl expediază autorităților publice și reprezentanților societății civile.

⁵⁷⁹ Legea nr. 180 din 19.12.2011 cu privire la Comisia Națională de Integritate.

⁵⁸⁰ Hotărârea Guvernului nr. 188 din 03.04.2012.

⁵⁸¹ Ibidem.

⁵⁸² La rubrica <http://www.ccrm.md/hotariri.php?l=ro&year=2013> sunt inserate hotărârile CC, rapoartele de audit, cerințele și recomandările expuse, inclusiv termenele limită de executare și, după caz, corespondența cu entitățile auditate.

⁵⁸³ La rubrica <http://ccrm.md/pageview.php?l=ro&idc=33&t=/Audit/Activitatea-de-audit/Metodologie> sunt inserate standardele de audit ale CC; Regulamentul cu privire la monitorizarea executării și implementării recomandărilor CC, Ghidul privind principalii indicatori stabiliți pentru evaluarea activității de audit, inclusiv în monitorizarea implementării recomandărilor CC etc.

⁵⁸⁴ <http://ccrm.md/lib.php?l=ro&idc=136&t=/Presa/Anunturi-pentru-pres&>

⁵⁸⁵ <http://ccrm.md/lib.php?l=ro&idc=124&t=/Publicatii/Buletin-informativ>

Responsabilitate (lege)

În ce măsură există prevederi legale care să asigure obligația CC de a raporta despre acțiunile sale și de a purta răspundere pentru aceste acțiuni?

Scor: 75

Cadrul legal existent include, la modul general, prevederi menite să asigure răspunderea CC pentru acțiunile sale. Potrivit Legii Curții de Conturi, instituția trebuie să prezinte anual Parlamentului raportul financiar de executare a bugetului propriu până la 15 martie și raportul asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public până la 10 octombrie, ultimul raport urmând a fi examinat în Plenul Parlamentului. CC poate prezenta Parlamentului și alte rapoarte pe care consideră că este necesar să le remită⁵⁸⁶.

Legea citată prevede că rapoartele financiare anuale ale CC urmează a fi supuse unui audit extern, efectuat, conform standardelor internaționale de audit, de către o organizație de audit extern, independentă, selectată de Parlament pe bază de concurs⁵⁸⁷. *Totuși, legea nu stabilește prezentarea și examinarea rezultatelor acestui audit în Parlament, precum și publicarea raportului de audit.*

Ca rezultat al auditării entităților publice, auditorii CC trebuie să întocmească rapoarte de audit, structura și forma cărora este stabilită într-un Regulament special al CC⁵⁸⁸. Rapoartele de audit urmează să fie examinate la ședințele Plenului CC, cu adoptarea de hotărâri în care se ia atitudine față de raport, se decide remiterea acestuia entității auditate, organelor ierarhic superioare, altor entități interesate, inclusiv Parlamentului, Președintelui, Guvernului, organelor de urmărire penală⁵⁸⁹. Autoritățile auditate au dreptul să participe, împreună cu echipa de audit, la întocmirea proiectelor rapoartelor de audit, la examinarea acestor rapoarte în ședințele CC, precum și să solicite motivat revizuirea rapoartelor. Totodată, autoritățile auditate au dreptul să conteste hotărârile CC la Curtea Supremă de Justiție⁵⁹⁰.

Legea Curții de Conturi stabilește relațiile Curții cu autoritățile publice, alte instituții, precum și cooperarea conform competenței. În caz de necesitate, CC trebuie să conlucreze cu autoritățile, instituțiile publice, inclusiv cu organele de drept, la rezolvarea problemelor comune. De asemenea, CC urmează să sesizeze organele de drept despre încălcările depistate. Pentru fiecare caz concret de încălcare, CC trebuie să întocmească un proces-verbal și să-l remită organului competent (Procuraturii Generale, Centrului Național Anticorupție, organelor afacerilor interne sau a altor organe de control sau de drept), care este obligat să intervină cu prioritate⁵⁹¹. Totodată, CC este în drept să solicite materialele întocmite de către organele de drept, de control și de alte autorități publice, iar acestea sunt obligate să le prezinte la prima solicitare⁵⁹².

⁵⁸⁶ Articolul 8 din Legea Curții de Conturi.

⁵⁸⁷ Articolul 11 (4) din Legea Curții de Conturi.

⁵⁸⁸ Regulamentul cu privire la elaborarea Raportului asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și a patrimoniului public, a Raportului privind activitatea CC și a Raportului financiar de executare a bugetului CC aprobat prin HCC nr. 58 din 22.12.2011.

⁵⁸⁹ Rapoartele de audit pot fi respinse de Plenul CC, inclusiv în cazul necorespunderii standardelor și/sau scopului din programul de audit; imposibilității îndeplinirii recomandărilor sau prezentării de către entitatea auditată sau de către o altă persoană a unor noi probe.

⁵⁹⁰ Hotărârile CC urmează a fi contestate în decurs de 30 de zile de la data adoptării acestora.

⁵⁹¹ Articolul 29 (2) din Legea Curții de Conturi.

⁵⁹² Articolul 9 din Legea Curții de Conturi.

Responsabilitate (practică)

În ce măsură CC are obligația de a raporta despre acțiunile sale în practică?

Scor: 50

Deși CC prezintă rapoartele sale la autoritățile abilitate, unele prevederi legale sunt aplicate în practică parțial. Potrivit actualului membru al CC, instituția elaborează și prezintă în Parlament, în termenele stabilite, rapoartele anuale obligatorii⁵⁹³, în Plenul Parlamentului fiind audiat doar raportul asupra administrării și întrebuirii resurselor financiare și patrimoniului public. Suplimentar la aceasta, CC prezintă în Parlament rapoarte de audit ale performanței, tehnologiilor informaționale ș.a. în care identifică probleme, inclusiv de ordin legislativ și propune măsuri de remediere a situației. Rapoartele în cauză sunt expediate în scop informativ pentru luare de atitudine în Comisia parlamentară economie, buget și finanțe și în Parlament. În 2009, CC a expediat Parlamentului 30 de rapoarte de acest gen, în 2010 – 17, în 2011 – 34 de rapoarte. Conform aceleiași surse, în ultimii ani, conlucrarea cu Parlamentul s-a îmbunătățit ușor: din 2011 Parlamentul a început să audieze raportul anual al CC asupra administrării și întrebuirii resurselor financiare publice și patrimoniului public, a emis un șir de hotărâri asupra rapoartelor CC privind modul de gestionare a resurselor financiare publice în 2008-2010. Totuși, *expertul consideră această conlucrare insuficientă, atât din cauza necunoașterii de către deputați a specificului activității CC, cât și din lipsa unor proceduri care ar reglementa colaborarea dintre instituții.*

Ex-președinta CC a obiectat că *la audierea în Parlament a raportului anual al CC asupra întrebuirii mijloacelor publice nu sunt prezenți reprezentanții autorităților auditate, audierea transformându-se într-o dispută între deputați și Președintele CC.* În opinia expertei, acest raport trebuie să fie examinat în prezența factorilor de decizie ai entităților auditate pentru ca aceștia să se pronunțe asupra constatărilor CC și să informeze despre măsurile întreprinse. Totodată, experta consideră că *schimbarea termenului de prezentare a raportului (de la 15 iulie la 10 octombrie) nu este justificată, deoarece până la acest termen politica bugetar fiscală pe anul viitor este deja aprobată și constatările CC nu pot fi luate în considerare la elaborarea ei.* Potrivit expertei, raportul CC trebuie audiat în Parlament concomitent cu raportul Guvernului privind executarea bugetului pentru anul precedent, ceea ce ar permite să fie elucidate la timp principalele probleme constatate de CC și să fie solicitate explicații, inclusiv de la organele de drept privind cauzele neimplementării recomandărilor și cerințelor CC.

Privitor la conlucrarea CC cu Guvernul, *membrul CC atestă o înrăutățire a situației:* rapoartele autorităților publice despre măsurile de înlăturare a neregulilor constatate de CC nu se prezintă și nu se audiază la Guvern⁵⁹⁴.

Membrul CC a spus că *cerința de auditare a raportului financiar al CC de către o organizație de audit internațională, selectată prin concurs de către Parlament, nu a fost îndeplinită*, chiar dacă CC s-a adresat repetat, pe parcursul ultimilor doi ani, la Parlament în vederea organizării unui asemenea concurs⁵⁹⁵. Ex-președinta CC a remarcat că, până în 2012, în bugetul Parlamentului nu au fost prevăzute cheltuieli în acest scop, în 2012, au fost planificate anumite mijloace pentru acest audit, dar Comisia economie, buget și finanțe nu a inițiat procedura în cauză.

În ce privește contestațiile, în 2012-2013 angajații Direcției juridice au reprezentat interesele CC în instanțele de judecată în mai multe litigii, inclusiv în cazuri de contestare a unor hotărâri ale CC, în toate cazurile deciziile judecătorești definitive fiind favorabile Curții.

⁵⁹³ Odată cu Raportul financiar de executare a bugetului CC, Curtea prezintă și raportul privind activitatea sa pentru anul precedent.

⁵⁹⁴ Raportul de monitorizare a Planului de acțiuni 2012-2013 de implementare a Strategiei naționale anticorupție pe 2011-2015, pp. 52-53: http://cna.md/sites/default/files/sna_rapoarte/raport_monitorizare_2013_semestru_i.pdf

⁵⁹⁵ Membra CC a remarcat că instituția a efectuat cu forțe proprii un audit al utilizării mijloacelor financiare alocate de la bugetul de stat în 2012, iar o companie internațională de audit a evaluat modul de utilizare de către CC a mijloacelor oferite de Banca Mondială.

Integritate (lege)

În ce măsură există mecanisme care să asigure integritatea CC?

Scor: 50

Legea Curții de Conturi stabilește incompatibilități, restricții și obligații în activitatea membrilor și personalului CC. Astfel, funcția de membru al CC este incompatibilă cu orice altă activitate remunerată, cu excepția activității didactice, științifice și de creație⁵⁹⁶, membrul CC trebuie să își sisteze, pe durata mandatului, orice activitate politică, inclusiv în cadrul partidelor politice⁵⁹⁷. De asemenea, membrul CC nu este în drept să se abțină de la deliberări sau de la vot, cu excepția cazului apariției unui conflict de interese⁵⁹⁸. Totodată, asupra membrilor CC se extind și obligațiile stabilite pentru auditorii publici/personalul cu atribuții de audit public⁵⁹⁹.

Personalul cu atribuții de audit public, implicit membrii CC, trebuie să excludă orice interes personal care ar influența îndeplinirea atribuțiilor sale⁶⁰⁰, precum și să respecte prevederile Codului de conduită al funcționarului public și ale Codului deontologic al angajatului cu atribuții de audit al CC⁶⁰¹. Pentru încălcările comise, inclusiv incompatibilitățile și interdicțiile stabilite de Codul deontologic, personalul cu atribuții de audit public va răspunde administrativ, civil și penal în conformitate cu legislația, fiind sancționat și disciplinar⁶⁰².

De asemenea, membrii și personalul CC cad sub incidența Legii cu privire la conflictul de interese⁶⁰³, care stabilește cerințe de identificare și modalități de soluționare a conflictelor de interese, restricții generale de postangajare și prevederi ce țin de cadouri⁶⁰⁴, precum și a Legii privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și al unor persoane cu funcții de conducere⁶⁰⁵.

Curtea de Conturi a aprobat recent Codul etic⁶⁰⁶ care substituie Codul deontologic al angajatului cu atribuții de audit al CC și conține un șir de norme, inclusiv ce țin de conflicte de interese, restricții postangajare, cadouri și favoruri, pentru membrii CC, personalul cu atribuții de audit public și personalul de specialitate cu statut de funcționar public. Deși Codul etic a fost elaborat în baza a mai multor legi, inclusiv Legea cu privire la conflictul de interese, Codul de conduită a funcționarului public, Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției⁶⁰⁷ etc., *unele prevederi ale Codului etic, în speță cele ce țin de conflicte de interese, incompatibilități sunt confuze și nu se conformează prevederilor actelor legale la care se face referire*. Urmare a prezentării pilonului Curtea de Conturi la Grupul de consiliere al SNI, Curtea a remis Codul etic spre expertizare Ministerului Justiției.

⁵⁹⁶ Articolul 20 (4) din Legea Curții de Conturi.

⁵⁹⁷ Articolul 20 (5) din Legea Curții de Conturi.

⁵⁹⁸ Articolul 22 (4) din Legea Curții de Conturi.

⁵⁹⁹ În acest sens, art. 22 (3) din Legea Curții de Conturi face referire la drepturile și obligațiile personalului cu atribuții de audit public prevăzute în art. 26 al aceleiași legi.

⁶⁰⁰ Articolul 25(3) din Legea Curții de Conturi.

⁶⁰¹ Articolul 26 b) din Legea Curții de Conturi.

⁶⁰² Articolul 27 din Legea Curții de Conturi.

⁶⁰³ Legea nr. 16 din 15.02.2008.

⁶⁰⁴ Hotărârea Guvernului nr. 134 din 22.02.2013 privind stabilirea valorii admise a cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol.

⁶⁰⁵ Legea nr. 1264 din 19.07.2002.

⁶⁰⁶ Codul etic al CC a fost aprobat prin hotărârea CC nr. 50 din 29.07.2013, care a abrogat hotărârea CC nr. 46 din 15.07.2008 privind Codul deontologic al angajatului cu atribuții de audit al Curții de Conturi. Este de menționat că în Legea Curții de Conturi se face referire la Codul deontologic al angajatului cu atribuții de audit al CC.

⁶⁰⁷ Legea nr. 90 din 25.04.2008.

Integritate (practică)

În ce măsură este asigurată în practică integritatea membrilor și a personalului CC?

Scor: 50

Controlul respectării Codului de conduită a funcționarului public și Codului etic al CC este pus în sarcina conducătorilor subdiviziunilor și a Secției resurse umane. Potrivit expertului CC, în noiembrie 2008 - martie 2013, în instituție au fost înregistrate șapte cazuri de încălcare a normelor de conduită, inclusiv accesul neautorizat la baze de date, comunicare incorectă cu reprezentanții autorităților publice, încălcarea disciplinei de muncă, comportamentul neadecvat cu colegii. Toate cazurile au fost examinate de Comisia de disciplină, opt angajați fiind sancționați disciplinar, inclusiv unul eliberat din serviciu.

Expertul a remarcat că auditorii raportează conflictele de interese, inclusiv la etapa formării echipei de audit, când fiecare auditor completează o declarație de independență⁶⁰⁸. Conflictele de interese raportate au fost soluționate, în special prin redistribuirea sarcinilor angajaților, auditorul aflat în situație de conflict de interese fiind înlocuit cu altă persoană. În ceea ce privește restricția de postangajare stabilită în Codul de conduită, membrul CC susține că *această normă nu se respectă* și că știe cel puțin două cazuri când angajații Curții care au auditat anumite autorități publice, în scurt timp după eliberarea din funcție s-au angajat acolo la serviciu. Persoana interviuată consideră că *restricția de postangajare nu se respectă atât din cauza lipsei unui mecanism clar de monitorizare a acesteia, cât și din lipsă de sancțiuni pentru cei care o încalcă*.

Instituția organizează seminare pentru personal la subiecte ce vizează integritatea și conduita etică⁶⁰⁹, în fișele de post ale angajaților fiind inclusă obligativitatea respectării Codului de conduită, identificării și declarării conflictelor de interese. CC a aprobat Metodologia de evaluare a riscurilor de corupție în CC⁶¹⁰, controlul asupra respectării acesteia fiind pus în sarcina Serviciului securitate internă și Serviciului resurse umane. Cu toate acestea, *informațiile despre rezultatele evaluării riscurilor și Planul de integritate a CC nu sunt făcute publice*.

Audituri financiare eficiente

În ce măsură CC auditează eficient cheltuielile publice?

Scor: 50

Curtea de Conturi auditează autoritățile publice în baza unui Program de audit elaborat conform Regulamentului privind elaborarea, modificarea și urmărirea realizării Programului activității de audit a CC, responsabil de acest proces fiind Departamentul metodologie și planificare strategică⁶¹¹. La elaborarea programului anual de audit se iau în considerare legea bugetară anuală, solicitările Parlamentului sau ale fracțiunilor parlamentare, sesizările, petițiile și reclamațiile primite de CC, informațiile din mass-media ș.a. Raportul anual de activitate al CC oferă statistici privind misiunile de audit efectuate, rapoartele de audit întocmite și hotărârile adoptate de CC, tipologia abaterilor și iregularităților depistate, valoarea estimată a prejudiciului cauzat de neregulile constatate, situația privind implementarea recomandărilor CC, numărul materialelor remise organelor de drept, dosarelor pornite etc.⁶¹².

⁶⁰⁸ Modelul declarației de independență este anexat la Codul etic adoptat prin Hotărârea CC nr. 50 din 29.07.2013.

⁶⁰⁹ Potrivit membrului CC, în acest scop sunt antrenați specialiștii din serviciile securitate și resurse umane.

⁶¹⁰ Hotărârea CC nr. 8 din 10.03.2009.

⁶¹¹ Regulamentul este aprobat prin Hotărârea CC nr. 63 din 05.10.2010.

⁶¹² În 2012, CC a realizat 35 de misiuni de audit la 369 de entități, a aprobat 51 de rapoarte de audit, extinzând comparativ cu 2011 aria entităților auditate și asigurând o abordare mai complexă a unor audituri.

CC desfășoară diferite tipuri de audit, inclusiv al regularității, performanței, tehnologiilor informaționale, luând în mod autonom decizia asupra tipului de audit efectuat. În 2012, din totalul rapoartelor de audit, 86% au fost rapoarte ale regularității, 10% – ale performanței și 4% – ale tehnologiilor informaționale. Membrul CC consideră că, în 2011-2012, activitatea unităților de audit intern din autoritățile publice a fost consolidată, în special cu susținerea Ministerului Finanțelor și a donatorilor externi, însă în acest domeniu persistă unele probleme: conducătorii autorităților publice nu conștientizează rolul auditului intern, iar subordonarea directă a unităților de audit intern conducătorilor autorităților publice implică riscul ca neregulile constatate să fie mușamalizate de către aceștia.

Rapoartele de audit întocmite de CC conțin constatări, concluzii și recomandări, constatările având, de regulă, caracter public, excepție făcând informațiile cu caracter secret⁶¹³. Aceste rapoarte sunt examinate de Plenul CC, care emite cerințe și recomandări și face trimitere la obligativitatea executării recomandărilor. Executarea recomandărilor devine obligatorie pentru instituțiile vizate odată cu publicarea hotărârilor CC în Monitorul Oficial. CC remite rapoartele de audit spre executare entităților auditate, organelor ierarhic superioare, precum și altor instituții, inclusiv Parlamentului, Guvernului și, după caz, organelor de drept.

Deși hotărârile CC asupra rapoartelor de audit sunt executorii pentru toate entitățile auditate, *situația privind implementarea recomandărilor CC este îngrijorătoare*. Potrivit CC, în 2011, nivelul de executare a recomandărilor a fost de 44,2%, în 2012 - 46,6%⁶¹⁴. Reprezentanții societății civile⁶¹⁵ remarcă mai multe cauze ale neimplementării hotărârilor CC, cele mai importante fiind: *impunitatea factorilor de decizie vinovați de utilizarea neconformă a mijloacelor și patrimoniului public; lipsa sancțiunilor pentru încălcarea legislației de către membrii organelor colegiale de decizie, pentru iredponsabilitate managerială și neimplementarea hotărârilor CC; implicarea insuficientă a Guvernului și Parlamentului în procesul de monitorizare a implementării hotărârilor CC*. Experții intervievați au remarcat și alte probleme în implementarea hotărârilor CC, inclusiv: *lipsa probelor concludente în rapoartele de audit ale CC; nefuncționalitatea Consiliului de cooperare cu organele de drept; dificultăți în desfășurarea investigațiilor organelor de drept (ce vizează, în special, acumularea probelor privind întreprinderile-fantomă și firmele off-shore, cunoștințele insuficiente ale ofițerilor de urmărire penală în domeniul financiar); neluarea în considerare a implementării recomandărilor CC la aprecierea performanței autorităților publice/managerilor acestora, coruperea unor reprezentanți ai organelor de drept și judiciare*.

Detectarea și sancționarea abaterilor/infrajeciunilor

CC depistează și investighează abaterile persoanelor responsabile de administrarea mijloacelor financiare și gestionarea patrimoniului public?

Scor: 50

Auditorii publici dispun de pârghii pentru identificarea abaterilor la utilizarea mijloacelor și patrimoniului public: au dreptul de a solicita orice informații despre activitatea economică și financiară a entităților auditate, de a intra pe teritoriul și în sediile lor pentru a verifica existența și utilizarea mijloacelor și patrimoniului public, de a solicita și primi explicații verbale, scrise, copii de pe documente⁶¹⁶. La rândul lor, entitățile auditate sunt obligate să asigure accesul auditorilor în sediu, să prezinte documente, informații și baze de date necesare, explicații verbale și scrise etc.⁶¹⁷.

⁶¹³ Informațiile prevăzute de Legea cu privire la secretul de stat nr. 245 din 27.11.2008.

⁶¹⁴ Raportul anual de activitate a CC pentru 2012, http://ccrm.md/public/files/file/raport/raport_activitate/H14_2013_r.pdf ; Raportul CC privind întrebuințarea mijloacelor publice și administrarea patrimoniului public în 2011, http://ccrm.md/public/files/file/raport/rap_anual/H48_2012_r.pdf

⁶¹⁵ <http://www.transparency.md/content/blogcategory/16/48/4/16/lang,ro/>, <http://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/809-despre-cum-se-pierd-banii-publici-monitorizarea-execut%C4%83rii-hot%C4%83r%C3%A2rilor-cur%C8%9Bii-de-conturi-pe-anul-2012&category=7>

⁶¹⁶ Articolul 26 (1) din Legea Curții de Conturi.

⁶¹⁷ Articolul 35 (2) din Legea Curții de Conturi.

Cadrul legal prevede sancțiuni pentru persoanele cu funcții de răspundere și demnitate publică în caz de abuz de putere/serviciu, exces de putere sau depășire a atribuțiilor de serviciu, delapidare a averii străine, precum și de utilizare neconformă a mijloacelor financiare publice și administrării patrimoniului public⁶¹⁸. Cu toate acestea, cadrul legal nu prevede expres sancțiuni pentru prejudiciile aduse de către membrii organelor colegiale de decizie, pentru iresponsabilitate managerială și neimplementarea hotărârilor CC.

Potrivit raportului de activitate a CC pe 2012, valoarea neregulilor și abaterilor constatate de auditori s-a cifrat la 7,7 mld. MDL (cca 450 mil. EUR), majorându-se de 2,3 ori comparativ cu 2011⁶¹⁹. Totuși, neregulile care generează prejudicii, informațiile despre care sunt transmise organelor de urmărire penală, au constituit doar 7,4% din valoarea totală a neregulilor depistate. CC a remis în 2010-2012 la adresa organelor de urmărire penală 52 de materiale de audit, în baza lor fiind intentate 39 de dosare penale. Cu toate acestea, reprezentanții societății civile sunt îngrijorați de faptul că, din 2006 până în 2011, *nici o persoană cu funcție de răspundere nu a fost condamnată penal pentru neregulile admise*⁶²⁰.

CC nu are atribuții de urmărire penală, ea conlucrează cu organele de drept în baza Legii Curții de Conturi, care prevede formarea Consiliului de colaborare cu organele de drept. În componența Consiliului intră reprezentanți ai Procuraturii Generale, Ministerului Afacerilor Interne, Centrului Național Anticorupție, Serviciului de Informații și Securitate și ai CC, Consiliul se întrunește la solicitarea uneia din părți, având ca scop analiza preliminară a materialelor auditurilor CC și stabilirea necesității remiterii acestor materiale organelor de drept. În opinia membrului CC, *în prezent, Consiliul nu este funcțional: în 2012, din cele 16 materiale remise de CC organelor de drept, doar o singură hotărâre a fost examinată în Consiliu*⁶²¹. Și ex-președinta CC consideră că membrii Consiliului trebuie responsabilizați, inclusiv prin verificarea eficienței acestora și prin schimbare periodică. În prezent, CC este în proces de renegociere a Acordurilor de colaborare cu organele de drept, procesul de conlucrare va fi descris într-un nou regulament, cu stipularea modului și a periodicității de informare și examinare a neregulilor identificate de CC. În acest context, persoanele intervievate au remarcat că *nu există practica ca organele de drept să remită CC răspunsuri la materialele expediate la adresa lor, prin care s-ar explica cauzele nepornirii dosarelor penale sau a închiderii acestora. Nu este publică nici statistica privind dosarele pierdute în instanța de judecată și motivele care au stat la baza acestui fapt.*

⁶¹⁸ Codul Penal al Republicii Moldova nr. 985 din 18.04.2011: art. 327 Abuzul de putere sau abuzul de serviciu, art. 328 Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, art. 191 Delapidarea averii străine. Codul Contravențional al Republicii Moldova nr. 218 din 24.10.2008: art. 312 Abuzul de putere sau abuzul de serviciu, art. 33 Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, art. 314 Tăinuirea unui act de corupție ori a unui act conex acestuia sau neluarea măsurilor de rigoare.

⁶¹⁹ http://ccrm.md/public/files/file/raport/raport_activitate/H14_2013_r.pdf

⁶²⁰ <http://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/809-despre-cum-se-pierd-banii-publici-monitorizarea-execut%C4%83rii-hot%C4%83r%C3%A2rilor-cur%C8%9Bii-de-conturi-pe-anul-2012&category=7>

⁶²¹ Anexa nr. 1 la Raportul de activitate a CC pe 2012, http://ccrm.md/public/files/file/raport/raport_activitate/H14_2013_an1.pdf

Îmbunătățirea managementului financiar

În ce măsură CC este eficientă în îmbunătățirea managementului financiar al autorităților publice?

Scor: 50

Potrivit expertului CC, recomandările din rapoartele de audit ale CC sunt, în general, bine motivate și explicite, inclusiv grație faptului că reprezentanții entităților auditate participă, împreună cu auditorii publici, la întocmirea proiectelor rapoartelor de audit. Mai mult decât atât, entitățile auditate trebuie să facă referire în scris în care să exprime acordul sau dezacordul cu raportul de audit, iar unul din motivele respingerii raportului de către Plenul CC este imposibilitatea îndeplinirii sau implementării recomandărilor expuse în el⁶²². În 2012, numărul mediu al recomandărilor per raport s-a dublat față de 2011, *recomandările fiind complexe și conținând mai multe propuneri de natură diferită, ceea ce îngreunează monitorizarea și implementarea acestora*⁶²³.

CC monitorizează implementarea recomandărilor în baza Legii Curții de Conturi⁶²⁴ și a unui Regulament intern⁶²⁵ care descriu procesul de monitorizare, inclusiv relațiile CC cu organele ierarhic superioare și de drept la diferite etape ale procesului. Responsabilă de monitorizare este Direcția metodologie a CC, în fișele de post ale colaboratorilor căreia sunt specificate obligațiile de a întocmi și analiza executarea dosarului fiecărui audit, de a ține evidența documentelor justificative care confirmă realizarea recomandărilor, de a se deplasa la fața locului pentru a verifica veridicitatea datelor prezentate de autoritățile publice etc. Deși există un mecanism de monitorizare a implementării recomandărilor CC, până acum *nu a fost identificat un instrument prin care CC ar putea analiza recuperarea efectivă a prejudiciilor aduse, una din explicații fiind implicarea insuficientă a Guvernului în analiza implementării hotărârilor CC*.

Cu toate că nivelul de implementare a cerințelor și recomandărilor CC este insuficient, o parte importantă din entitățile auditate le execută, suma resurselor restituite în bugetul național în 2011 depășind de 21 de ori bugetul CC pentru acel an. Chiar și executarea parțială a cerințelor și recomandărilor CC a contribuit la consolidarea cadrului legislativ-normativ în domeniul bugetar-fiscal, de îmbunătățire a calității serviciilor publice și prestațiilor sociale. La fel, cu susținerea CC au fost operate completări și modificări într-o serie de acte normative care trebuie să asigure o mai bună gestiune a patrimoniului public⁶²⁶.

⁶²² Articolul 35 din Legea Curții de Conturi.

⁶²³ <http://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/809-despre-cum-se-pierd-banii-publici-monitorizarea-execut%C4%83rii-hot%C4%83r%C3%A2rilor-cur%C8%9Bii-de-conturi-pe-anul-2012&category=7>

⁶²⁴ Articolul 36 (1) din Legea Curții de Conturi.

⁶²⁵ Regulamentul cu privire la monitorizarea executării cerințelor și implementării recomandărilor Curții de Conturi, aprobat prin Hotărârea CC nr. 53 din 15.12.2009.

⁶²⁶ Raportul asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public pe 2011, pag. 132, http://ccrm.md/public/files/file/raport/rap_anual/H48_2012_r.pdf, Raportul de activitate a CC pe 2012, Componenta Activitatea juridică: avizarea și expertiza proiectelor de acte legislative și normative, http://ccrm.md/public/files/file/raport/raport_activitate/H14_2013_r.pdf

RECOMANDĂRI:

- Verificarea prealabilă a candidaților pentru postul de membru al CC, în special din punct de vedere al integrității, profesionalismului acestora, și asigurarea transparenței avizelor despre rezultatele unei atare verificări;
- Examinarea oportunității numirii la conducerea CC a unui reprezentant al opoziției;
- Elaborarea și adoptarea amendamentelor la Codul penal în vederea tragerii la răspundere a membrilor organelor colegiale de decizie pentru încălcarea legislației;
- Urgentarea adoptării proiectului legii privind stabilirea sancțiunilor pentru iresponsabilitatea managerială în acumularea și utilizarea mijloacelor publice, precum și pentru neexecutarea hotărârilor CC;
- Examinarea oportunității introducerii în Legea Curții de Conturi a prevederilor despre posibilitatea efectuării de către CC a auditurilor în societățile comerciale în care cota statului în capitalul social este mai mică de 50% și stabilirea valorii minime a capitalului social al unor societăți comerciale de acest tip;
- Introducerea în Legea Curții de Conturi a termenului de examinare de către Parlament a raportului CC asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și a patrimoniului public;
- Examinarea oportunității semnării unui acord între Guvern și CC privind desfășurarea unor ședințe ale Guvernului la care să se examineze rezultatele auditurilor CC, abilitarea Corpului de control al Prim-ministrului cu atribuții de supraveghere a implementării recomandărilor CC;
- Elaborarea unui mecanism eficient de exercitare a controlului parlamentar asupra implementării hotărârilor CC, care ar prevedea inclusiv: crearea unei subcomisii parlamentare abilitate cu examinarea și analiza implementării hotărârilor CC; prezentarea de către Guvern în Parlament a unui raport despre implementarea hotărârilor CC, inclusiv recuperarea prejudiciilor constatate; publicarea statisticii privind dosarele pornite în baza hotărârilor CC și a celor pierdute în judecată; analiza implementării hotărârilor Parlamentului ce vizează rapoartele de audit;
- Urgentarea elaborării unui act normativ care să reglementeze conlucrarea dintre CC și Parlament, implicit să stabilească obligativitatea audierii raportului anual asupra administrării mijloacelor publice cu participarea factorilor de decizie ai entităților auditate;
- Efectuarea auditului extern al raportului financiar al CC de către o companie de audit internațională, selectată prin concurs de Parlament, și asigurarea transparenței rezultatelor acestui audit;
- Responsabilizarea membrilor Consiliului de cooperare cu organele de drept, analiza eficienței activității acestora, includerea în componența Consiliului a reprezentantului Guvernului;
- Plasarea pe pagina web a CC a declarațiilor de venituri și proprietate și interese personale ale membrilor CC, a rezultatelor evaluării interne a riscurilor de corupție și a Planului de integritate a CC;
- Instruirea continuă a auditorilor CC la subiecte anticorupție, inclusiv conduita etică și tratarea conflictelor de interese, consolidarea controlului intern asupra respectării restricțiilor de postangajare;
- Familiarizarea deputaților și a publicului privitor la specificul activității Curții de Conturi.

AGENȚIILE ANTICORUPȚIE (COMISIA NAȚIONALĂ DE INTEGRITATE, CENTRUL NAȚIONAL ANTICORUPȚIE)

REZUMAT

În sensul extensiv al Legii cu privire la prevenirea și combaterea corupției, mai multe autorități exercită atribuții de prevenire și de combatere a corupției, realizând politici și practici în domeniu, și anume: Parlamentul, Președintele RM, Guvernul, Procuratura, Serviciul de Informații și Securitate, Curtea de Conturi, alte autorități ale administrației publice centrale și locale. Evident, rolul esențial în prevenirea și combaterea corupției revine agențiilor specializate anticorupție: Comisiei Naționale de Integritate (CNI) și Centrului Național Anticorupție (CNA), la care ne vom referi în prezentul compartiment. De altfel, Legea nr. 90/2008 nu conține prevederi referitoare la CNI, legea menționată necesitând completări în acest sens. Multitudinea autorităților anticorupție și distribuția confuză a atribuțiilor acestora creează adesea o suprapunere de competențe, diminuând eficiența activității în comun. Multiplele reforme și modificări instituționale (9 reforme ale CNA pe parcursul a 9 ani, crearea cu întârziere și cu deficiențe a CNI), de asemenea, nu au contribuit la stabilirea unui sistem de prevenire și combatere a corupției durabil și eficient. În pofida percepției de către populație a angajaților CNA drept cei mai profesioniști și demni de încredere printre colaboratorii organelor anticorupție⁶²⁷, aceștia au fost percepuți fiind sub presiune în criza politică din prima jumătate a anului 2013. Nici sistemul de numire a membrilor CNI pe criterii politice nu a contribuit la crearea unei imagini de instituție independentă și nepărtinitoare. Sub aspect pozitiv este de menționat că agențiile anticorupție au sesizat pericolul de a fi antrenate în lupta politică din 2014 (an electoral) și și-au concentrat atenția pe combaterea corupției în sistemul judiciar, fapt care ar permite ulterior obținerea unor rezultate palpabile și în celelalte domenii.

Tabelul de mai jos reprezintă rezultatele evaluării agregate a ambelor agenții anticorupție (CNA și CNI):

Agențiile anticorupție, Scor general: 52/100			
	Indicator	Lege	Practică
Capacitate 44/100	Resurse	50	50
	Independență	50	25
Guvernare 63/100	Transparență	75	50
	Responsabilitate	75	50
	Integritate	75	50
Rol 50/100	Prevenire		50
	Educație		50
	Investigație		50

⁶²⁷ TI-Moldova, *Corupția în Republica Moldova: percepțiile și experiențele proprii ale oamenilor de afaceri și gospodăriilor casnice*, 2012, <http://www.transparency.md/content/blogcategory/16/48/4/4/lang.ro/>

STRUCTURĂ ȘI ORGANIZARE

Statutul juridic al agențiilor anticorupție este stabilit prin Legea nr. 180 din 19.12.2011 cu privire la Comisia Națională de Integritate și Legea nr. 1104 din 06.06.2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție.

CNI, potrivit legii⁶²⁸, este o autoritate publică care are drept obiectiv implementarea mecanismului de verificare și de control al declarațiilor depuse în condițiile Legii nr. 1264 din 19.07.2002 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 și Legii nr. 16 din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese. CNI exercită următoarele atribuții: efectuează controlul declarațiilor; constată dacă între veniturile realizate pe parcursul exercitării funcției și proprietatea dobândită în aceeași perioadă există o diferență vădită ce nu poate fi justificată și sesizează organul de urmărire penală sau organul fiscal; solicită efectuarea controlului veridicității informațiilor ce se conțin în declarațiile de interese personale de către organele abilitate; constată nerespectarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese și privind incompatibilitatea, sesizând organele competente în vederea tragerii persoanelor respective la răspundere disciplinară sau, după caz, în vederea încetării mandatului, a raporturilor de muncă (de serviciu) ale acestora; sesizează instanța de judecată în cazul în care constată emiterea (adoptarea) unui act administrativ, încheierea unui act juridic, luarea unei decizii sau participarea la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese, în vederea constatării nulității actului respectiv; publică toate declarațiile pe pagina sa web și asigură accesibilitatea lor permanentă; constată contravenții și încheie procese-verbale cu privire la contravențiile ce vizează încălcarea regulilor de declarare, precum și procese-verbale cu privire la neexecutarea solicitărilor CNI etc. CNI este un organ colegial format din 5 membri, care se numesc în funcție de către Parlament, cu votul majorității deputaților aleși, pentru un mandat de 5 ani. Membrul CNI poate exercita doar un singur mandat. Conducerea CNI este exercitată de președintele acesteia, numit de Parlament din rândul membrilor CNI, la propunerea Președintelui Parlamentului, cu votul majorității deputaților aleși. Președintele Parlamentului propune candidatura pentru funcția de președinte al CNI după consultarea obligatorie a fracțiunilor parlamentare. În exercitarea atribuțiilor sale, președintele CNI este asistat de un vicepreședinte, care este numit în funcție de Parlament, cu votul majorității deputaților aleși, la propunerea președintelui CNI. CNI are următoarea structură: președinte; vicepreședinte; membri ai CNI; aparatul CNI⁶²⁹.

CNA este un organ specializat în prevenirea și combaterea (activitate specială de investigații și urmărire penală) corupției⁶³⁰. În atribuțiile CNA intră: prevenirea, depistarea, cercetarea și curmarea contravențiilor și infracțiunilor de corupție; prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului; efectuarea expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și a proiectelor de acte normative ale Guvernului; asigurarea desfășurării evaluării riscurilor de corupție în cadrul autorităților și instituțiilor publice prin instruire și consultare, monitorizare și analiză a datelor referitoare la evaluarea riscurilor de corupție, precum și coordonarea elaborării și executării planurilor de integritate. CNA este condus de un director, numit în funcție de Președintele RM, la propunerea Prim-ministrului, pe un termen de 4 ani⁶³¹. În exercitarea atribuțiilor sale, directorul este asistat de doi adjuncți, numiți în funcție de Guvern la propunerea directorului. CNA este un organ unitar, centralizat și ierarhic, constituit din aparat central și trei subdiviziuni teritoriale, fiind subordonat Guvernului.

⁶²⁸ Dispoziții ale punctelor 1, 2 și 4 din Regulamentul CNI, aprobat prin Legea nr. 180/2011.

⁶²⁹ Structură prevăzută în anexa nr. 2 din Legea nr. 180/2011.

⁶³⁰ Legea cu privire la Centrul Național Anticorupție din 06.06.2002.

⁶³¹ Ibidem. Candidatul la funcția de director este selectat pe bază de concurs organizat de Comisia juridică, numiri și imunități a Parlamentului – prevederi confuze pornind de la modul de numire a directorului, care par a fi niște reminiscențe ale statutului anterior al CNA, autoritatea aflându-se un timp neînsemnat sub controlul Parlamentului.

EVALUARE

Resurse (lege)

În ce măsură există prevederi care furnizează agențiilor anticorupție resurse adecvate pentru ca acestea să-și poată îndeplini în mod eficient îndatoririle?

Scor: 50

Cadrul legal național⁶³² conține prevederi referitoare la resursele furnizate CNI, activitatea acesteia fiind finanțată de la bugetul de stat. CNI trebuie să estimeze costurile activității sale și să planifice propriul buget anual și pe cel puțin doi ani ulteriori. Bugetul CNI pe anul următor se aprobă de Parlament până la 1 iulie a anului în curs. Parlamentul remite Guvernului bugetul aprobat al CNI pentru includerea lui în proiectul legii bugetului de stat pentru anul bugetar următor. Președintele CNI este executorul de buget al autorității, în limita mijloacelor aprobate. Prin lege, organizațiile, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, deținătoare de registre de stat și de informații relevante pentru realizarea atribuțiilor CNI, sunt obligate să încheie cu CNI contracte de furnizare online a informațiilor. *Legea, însă, nu obligă oferirea acestor informații cu titlu gratuit. Astfel, cei mai importanți furnizori, fiind entități de drept privat, insistă asupra achitării de către CNI a unor plăți pentru obținerea informațiilor solicitate. Această lacună, evident, creează impedimente în activitatea de control a CNI. De asemenea, o problemă constituie personalul limitat de care dispune CNI – 26 de unități.*

Membrii CNI, persoane cu funcții de demnitate publică, sunt salariați în conformitate cu Legea nr. 355 din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, având salarii inferioare celor stabilite pentru alte categorii de conducători, inclusiv pentru conducătorii CNA. Astfel, salariul de funcție al președintelui CNI constituie 5000 MDL, salariul de funcție al directorului CNA constituind 10500 MDL. Salariul de funcție al vicepreședintelui CNI constituie 4700 MDL, salariul de funcție al directorului adjunct al CNA constituind 9500 MDL. În ce privește alți membri ai CNI, salariul de funcție al acestora constituie 4500 MDL. În acest sens este necesar de a revizui salarizarea membrilor CNI și de a pune în sarcina fiecărui membru coordonarea unuia din domeniile de activitate ale CNI⁶³³.

Angajații aparatului CNI, funcționari publici, cad sub incidența Legii nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public (Legea nr. 158/2008), fiind salariați în corespundere cu Legea nr. 48 din 22.03.2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici. *Mărimea salariilor angajaților CNI este insuficientă pentru a asigura calitatea și stabilitatea personalului CNI.*

Cu referire la CNA, finanțarea și asigurarea tehnico-materială a acestuia se efectuează de la bugetul de stat și trebuie să acopere costul estimativ al tuturor activităților sale, astfel încât acestea să fie exercitate efectiv, eficient și plenar⁶³⁴. CNA dispune de un efectiv-limită în număr de 350 de unități.

⁶³² Dispoziții ale articolelor 1 lit. c), 3-5 din Legea nr. 180/2011.

⁶³³ În prezent, în Parlamentul RM, este înregistrat un proiect de lege (proiectul nr. 441 din 06.11.2013), care, printre altele, propune majorarea salariilor membrilor CNI la nivelul salariilor membrilor Curții de Conturi. Pentru membrii CNI, cu excepția președintelui și vicepreședintelui, această propunere este inacceptabilă. Or, membrii Curții de Conturi, în virtutea art. 22 alin. (2) din Legea Curții de Conturi, nr. 261 din 05.12.2008, au obligații mult mai complexe decât membrii CNI, inclusiv să dirijeze un sector încredințat din domeniul activității de audit. Activitatea membrilor CNI, cu excepția președintelui și vicepreședintelui, care-l substituie pe președinte în caz de absență, se reduce la participarea la ședințe. În atare condiții, în privința acestor membri, similar membrilor care nu activează permanent ai Comisiei Electorale Centrale, ar fi mai justificată retragerea calității de persoane cu funcții de demnitate publică și achitarea doar a unor sume fixe pentru fiecare participare la ședințe.

⁶³⁴ Dispoziții ale art. 11 alin. (1) din Legea nr. 1104/2002. Potrivit art. 11 alin. (2) din Legea nr. 1104/2002, bugetul CNA se aprobă de Parlament nu mai târziu de 1 iulie și se remite Guvernului pentru includerea acestuia în proiectul bugetului de stat pentru anul bugetar următor. Aceste dispoziții sunt confuze, CNA fiind subordonat Guvernului. Acestea par a fi reminiscențe ale statutului anterior al CNA, autoritatea fiind un timp neînsemnat sub controlul Parlamentului. Este necesară revizuirea în acest sens a Legii nr. 1104/2002.

Personalul CNA este format din: colaboratori (angajați cărora li se acordă grad special); funcționari publici (angajați supuși Legii nr. 158/2008); personal contractual (personal care desfășoară activități auxiliare, fiind supus reglementărilor legislației muncii (Codul muncii și acte subordonate)⁶³⁵. Colaboratorul CNA primește salariu lunar, rație alimentară și echipament. Salariul lunar se constituie din salariul funcției, sporul pentru grad special, suplimentul la salariu, calculat în procente, pentru vechimea în muncă, pentru muncă în condiții deosebite, din alte plăți, sporuri și recompense stabilite de legislație. Colaboratorii CNA beneficiază de protecție de stat juridică și socială⁶³⁶, inclusiv: dreptul la asistență medicală și la tratament medical (ambulatoriu și staționar) din contul statului; în cazul în care angajatul CNA nu este asigurat cu locuință de serviciu, compensarea cheltuielilor acestuia pentru închirierea (subînchirierea) unei locuințe în cuantumul prevăzut de contractul de închiriere (subînchiriere) a locuinței⁶³⁷; concediu anual de 35 de zile calendaristice, fiind acordat și concediu suplimentar⁶³⁸; păstrarea salariului mediu lunar pentru perioada concediului medical; facilități la pensionare⁶³⁹; asigurarea obligatorie de la bugetul de stat etc. Astfel, funcția de colaborator al CNA este mult mai atractivă decât funcția de angajat al CNI, motiv pentru care CNA, spre deosebire de CNI, nu se confruntă cu probleme majore legate de personal.

Resurse (practică)

În ce măsură au agențiile anticorupție resurse adecvate pentru a-și atinge scopurile în practică?

Scor: 50

Insuficiența resurselor oferite CNI este notorie. Controlul tuturor declarațiilor este pus pe seama a 17 persoane (angajați ai Direcției control venituri și proprietăți, precum și ai Direcției control interese personale și ai Direcției control incompatibilități), numărul de declaranți constituind estimativ 40 de mii de persoane⁶⁴⁰. În atare condiții, este evident că *fără resurse umane suficiente, calificate și adecvat salarizate, CNI nu poate să-și realizeze misiunea instituțională. Pentru a eficientiza activitatea CNI, sunt necesare: majorarea personalului; majorarea nivelului de salarizare a personalului; elaborarea și utilizarea unui sistem unic informațional automatizat cu privire la declarații, care ar asigura și posibilitatea unei declarări online.*

În pofida acestor necesități, Parlamentul, prin Hotărârea nr. 299 din 12.12.2013, alocă CNI pentru anul 2014 – 4 044,2 mii MDL, deși au fost solicitați cu 2 422,0 mii MDL mai mult⁶⁴¹. De altfel, bugetul este cu 1 207,8 mii MDL mai mic comparativ cu cel acordat CNI în anul 2013 (5 252,0 mii MDL). *Astfel, sunt acoperite doar cheltuielile legate de plăți salariale și necesitățile stringente ale autorității, fără a fi acoperite necesitățile de dezvoltare instituțională, cum ar fi cele ce țin de resurse tehnice. Cu titlu de exemplu - CNI se confruntă cu problema accesului la baza de date a Î.S. „Cadastru”, conexiunea cu care necesită suport tehnologic, imposibil fără investiții financiare⁶⁴².*

⁶³⁵ Dispoziții ale art. 12 alin. (1) din Legea nr. 1104/2002.

⁶³⁶ Dispoziții ale capitolului al VIII-lea din Legea nr. 1104/2002.

⁶³⁷ Compensarea nu poate depăși salariul de funcție al angajatului.

⁶³⁸ Concediul suplimentar de 6 zile calendaristice – pentru vechime în muncă de la 5 ani la 10 ani; de 12 zile calendaristice – pentru vechime în muncă de la 10 la 15 ani; de 18 zile calendaristice – pentru vechime în muncă de peste 15 ani.

⁶³⁹ Vechimea în muncă/stagiul de cotizare pentru stabilirea pensiilor se calculează în conformitate cu Legea asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne, nr. 1544 din 23.06.1993.

⁶⁴⁰ În acest moment, numărul declarațiilor plasate pe site-ul CNI constituie 110 mii.

⁶⁴¹ <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2057/language/ro-RO/Default.aspx> - informații din nota informativă la proiectul respectivei hotărâri.

⁶⁴² Interviu cu Anatolie Donciu, președinte al CNI, 30.01.2014.

În general, Parlamentul răspunde întârziat necesităților CNI. Deși mandatul unui membru a încetat în legătură cu atingerea vârstei de pensionare, Parlamentul nu a constatat acest fapt și nu a numit un alt membru. Astfel, se aduce atingere caracterului deliberativ al ședințelor și legalității deciziilor adoptate de către CNI. Or, legea permite rămânerea membrului în funcție până la numirea succesorului doar în cazul încetării mandatului ca urmare a expirării acestuia⁶⁴³.

Spre deosebire de CNI, bugetul CNA este în constantă creștere (73 222,7 mii MDL pentru anul 2013⁶⁴⁴, 87 657,0 mii MDL pentru anul 2014⁶⁴⁵). În general, CNA este mult mai dotat decât alte organe de drept. *Totuși, CNA semnalează probleme în ce privește dotarea tehnică⁶⁴⁶, precum și asigurarea unor activități de prevenire (campanii de sensibilizare, spoturi publicitare etc.)⁶⁴⁷, acestea fiind acoperite din proiectele de asistență externă.*

Independență (lege)

În ce măsură sunt independente prin lege agențiile anticorupție?

Scor: 50

Cadrul legal național conține prevederi menite să asigure independența agențiilor anticorupție, acestea nefiind suficiente pentru a asigura independența în practică.

Potrivit legii⁶⁴⁸, CNI trebuie să fie o autoritate publică autonomă și independentă față de alte autorități publice, față de persoane fizice și juridice. Cu toate acestea, procedura de numire a membrilor CNI bazată pe criterii politice (trei candidaturi din partea majorității parlamentare, o candidatură din partea opoziției parlamentare și o candidatură din partea societății civile) implică riscuri mari de influență politică asupra instituției. Pe lângă modul de numire, legea stabilește criteriile cărora trebuie să corespundă membrul CNI: să dețină cetățenia RM; să aibă capacitate deplină de exercițiu, studii superioare, vechime în muncă de cel puțin 7 ani, reputație ireproșabilă; să nu aibă antecedente penale; în momentul numirii, să nu facă parte din nici un partid politic; să fie apt din punct de vedere medical să exercite funcția, conform certificatului medical de sănătate eliberat conform legislației; să cunoască limba de stat; să nu fie privat de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate, ca pedeapsă de bază sau complementară drept urmare a unei hotărâri judecătorești definitive etc.⁶⁴⁹. Pentru președinte este înaintată suplimentar cerința – să nu fi deținut anterior o înaltă funcție de răspundere. Anumite garanții de independență sunt oferite prin stabilirea condițiilor în care încetează mandatul de membru, și anume⁶⁵⁰: demisia; revocarea; expirarea mandatului; atingerea vârstei de pensionare; decesul. Încetarea mandatului de membru al CNI în cazul demisiei, revocării, atingerii vârstei de pensionare sau decesului se constată în ședință plenară a Parlamentului prin adoptarea unei hotărâri, în care se ia act de cauza ce determină încetarea mandatului. Revocarea membrului se face în cazul: încălcării obligațiilor care-i revin potrivit legii; rămânerii definitive a sentinței de condamnare; necorespunderii cerințelor stabilite pentru numirea în funcție; imposibilității, din motive de sănătate, de a-și exercita atribuțiile mai mult de 4 luni consecutiv; declarării dispariției fără urmă, conform legii. Independența angajaților CNI cu statut de funcționari publici este garantată

⁶⁴³ Dispoziții din pct. 18 din Regulamentul CNI, aprobat prin Legea nr. 180/2011.

⁶⁴⁴ Legea bugetului de stat pe anul 2013, nr. 249 din 02.11.2012.

⁶⁴⁵ Legea bugetului de stat pe anul 2014, nr. 339 din 23.12.2013.

⁶⁴⁶ Potrivit discursului directorului CNA în cadrul celei de-a IX Conferințe Naționale Anticorupție, 2013.

⁶⁴⁷ Interviu cu Vitalie Verebceanu, șeful Direcției generale prevenirea corupției, CNA, 31.01.2014.

⁶⁴⁸ Dispoziții ale punctelor 1, 2 și 4 din Regulamentul CNI, aprobat prin Legea nr. 180/2011.

⁶⁴⁹ Dispoziții ale pct. 11 din Regulamentul CNI, aprobat prin Legea nr. 180/2011.

⁶⁵⁰ Condițiile și modul de încetare a mandatului de membru al CNI sunt stabilite prin punctele 16-20 din Regulamentul CNI, aprobat prin Legea nr. 180/2011.

în limitele Legii nr. 158/2008, în special – prin prevederile referitoare la dispozițiile conducătorului. Astfel, funcționarul public are dreptul să refuze, în scris și motivat, îndeplinirea dispozițiilor, scrise sau verbale, primite de la conducător dacă le consideră ilegale. Dispoziția se consideră ilegală dacă aceasta este în contradicție cu actele normative în vigoare, depășește competența autorității publice sau necesită acțiuni pe care destinatarul dispoziției nu are dreptul să le îndeplinească. Dacă funcționarul are dubii cu privire la legalitatea unei dispoziții, acesta este obligat să le comunice în scris autorului dispoziției, precum și să aducă la cunoștința conducătorului ierarhic superior al acestuia astfel de situații. Funcționarul public nu poate fi sancționat sau prejudiciat pentru sesizarea cu bună-credință cu privire la dispozițiile ilegale ale conducătorului.

Potrivit legii⁶⁵¹, CNA este declarat organ apolitic, care nu acordă asistență și nu sprijină niciun partid politic. Atribuțiile CNA sunt exhaustive și nu pot fi modificate sau completate decât prin lege. CNA este declarat independent în activitate, fiind supus doar legii. CNA dispune de independență organizațională, funcțională și operațională în condițiile stabilite de lege. CNA este independent în elaborarea programului său de activitate și în exercitarea funcțiilor sale. Candidatul la funcția de director trebuie: să dețină cetățenia RM și să fie domiciliat pe teritoriul ei; să aibă capacitate deplină de exercițiu, studii superioare juridice, o vechime în muncă în domeniul juridic de cel puțin 10 ani; să se bucure de o reputație ireproșabilă; să nu fie și să nu fi fost în ultimii 2 ani membru al vreunui partid politic; să nu aibă antecedente penale; să cunoască limba de stat; să fie apt din punct de vedere medical pentru exercitarea atribuțiilor. Directorul CNA se eliberează din funcție de Președintele RM la propunerea Prim-ministrului. Adjuncții directorului trebuie să întrunească cerințele stabilite pentru director. Eliberarea din funcție a adjunctului directorului se aprobă de Guvern la propunerea directorului. Subdiviziunile teritoriale sunt conduse de șefi, numiți în funcție în bază de concurs de directorul CNA. Șef de subdiviziune teritorială poate fi numită persoana care are o vechime în muncă în organele de drept de cel puțin 5 ani și posedă calitățile profesionale și organizatorice necesare. Legea conține prevederi referitoare la: condițiile de angajare; perioada de probă; serviciul în cadrul CNA; încetarea serviciului. În exercitarea atribuțiilor, angajatul se subordonează numai șefului său nemijlocit și direct. Nimeni altcineva nu are dreptul de a interveni în activitatea angajatului. În caz de primire din partea șefului sau a altor persoane cu funcție de răspundere a unor ordine sau indicații ce vin în contradicție cu legea, angajatul este dator să se călăuzească de lege. Cerințele angajatului CNA adresate cetățenilor și persoanelor cu funcție de răspundere și acțiunile întreprinse de el se consideră legitime atât timp cât organul sau persoana cu funcție de răspundere, împuternicite să exercite controlul asupra activității lui și asupra respectării legalității în timpul acestei activități, nu demonstrează contrariul. Independența angajaților CNA cu statut de funcționari publici este garantată și în condițiile Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

Independență (practică)

În ce măsură sunt independente în practică agențiile anticorupție?

Scor: 25

În pofida reglementărilor, agențiile anticorupție, în practică, nu dețin independență pleneră. Mai vulnerabilă, în acest sens, este CNI. Dependența acestei autorități față de factorul politic a fost demonstrată prin modul cum a fost înființată CNI în actuala sa componență. Deși, potrivit legii, aceasta trebuia să fie funcțională din 01.02.2012, numirea în funcții a membrilor a durat până în 25.10.2012, când, prin Hotărârea Parlamentului nr. 226, a fost numit în funcție președintele CNI. *Este necesară revizuirea modului de constituire a CNI. Practica atestă că colegialitatea CNI pare să nu fie justificată. Or, pornind de la atribuții, inclusiv privitor la constatarea contravențiilor cu respectarea unor termene de*

⁶⁵¹ Legea cu privire la Centrul Național Anticorupție nr. 1104 din 06.06.2002.

prescripție, CNI trebuie să fie un organ abil să acționeze cu celeritate. Totodată, numirile în funcții ale membrilor CNI nu ar trebui să fie supuse unor negocieri politice, ci unei politici în domeniu pe termen lung. În acest sens, mai eficient ar fi ca CNI să fie condus unipersonal de un președinte, care ar putea fi asistat de un vicepreședinte. Președintele și vicepreședintele CNI ar trebui să fie numiți de către Președintele RM, care, pornind de la statutul său și exigențele ce i se impun, este mai distant atât de Legislativ, cât și de Executiv. Eventual, numirile ar putea fi precedate de un concurs public, fiind necesare și norme legale în acest sens. Aceasta ar asigura probitatea și ar spori credibilitatea CNI.

Nici în cazul CNA, independența instituțională nu este confirmată în practică. CNA, în mod constant, este supus unor reorganizări, care nu întotdeauna sunt justificate prin raționamente de ordin instituțional, fiind percepute public mai degrabă ca încercări de a intimida autoritatea. TI - Moldova a atras de repetate ori atenția publicului la o eventuală influență politică asupra activității acestei autorități atât în procesul discuției reformei CCCEC/CNA⁶⁵², cât și drept urmare a valului de dosare pornite contra reprezentanților unui singur partid ca rezultat al diferendelor dintre liderii partidelor de la guvernare. O problemă similară celei constatate în cazul Poliției a constituit-o independența limitată a organului de urmărire penală, actualmente acesta constituind o subdiviziune separată – Direcția generală urmărire penală. Este important ca conducătorul organului de urmărire penală să fie subordonat nemijlocit directorului CNA.

Transparență (lege)

În ce măsură există prevederi care să asigure publicului posibilitatea de a obține informații relevante cu privire la activitățile și procesele decizionale ale agențiilor anticorupție?

Scor: 75

Cadrul legal național conține prevederi care ar trebui să asigure transparența activității agențiilor anticorupție. CNI și CNA sunt furnizori de informații în condițiile Legii nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație, fiind constrânse în acest sens doar de prevederile Legii nr. 245 din 27.11.2008 cu privire la secretul de stat, Legea nr. 133 din 08.07.2011 privind protecția datelor cu caracter personal, legislația contravențională și legislația procesul-penală. CNI și CNA cad și sub incidența Legii nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, deficiențele căreia au fost remarcate la compartimentul Transparență (lege), pilonul Legislativul (Parlament).

Prevederi privind asigurarea transparenței se conțin și în legislația specială care vizează activitatea CNI. Astfel, una din atribuțiile CNI este publicarea tuturor declarațiilor cu privire la venituri și proprietate și declarațiilor de interese personale depuse de către toți declaranții pe site-ul său oficial, asigurând accesibilitatea lor permanentă, cu excepția informațiilor specificate prin lege⁶⁵³. Nu sunt publice și constituie informație confidențială datele din declarații ce se referă la numărul de identificare atribuit declarantului, numele, prenumele, anul nașterii, adresa și numărul de identificare al membrilor de familie, adresa și numărul cadastral al bunurilor imobile, numărul de înmatriculare a bunurilor mobile, precum și informația cu privire la creditorii sau debitorii declarantului. De asemenea, nu sunt publice declarațiile ofițerilor de informație și securitate.

⁶⁵² <http://www.zdg.md/stiri/cccec-a-9-a-reforma-in-9-ani-are-sorti-de-izbanda>, <http://www.europalibera.org/archive/news/20111010/445/445.html?id=24355364>

⁶⁵³ Dispoziții ale pct. 4 lit. g) din Regulamentul CNI, aprobat prin Legea nr. 180/2011. Caracterul public al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate este prevăzut și prin prevederile art. 13 din Legea nr. 1264/2002, CNI având obligația să le publice pe site-ul său în termen de 30 zile de la primire. Caracterul public al declarațiilor cu privire la interesele personale este prevăzut de art. 18 din Legea nr. 16/2008.

Totodată, potrivit legii, urmează a fi publicat pe site-ul CNI și raportul de activitate al CNI pentru anul calendaristic expirat, prezentat în plenul Parlamentului⁶⁵⁴. În același timp, CNI este obligată să publice în Monitorul Oficial al RM raportul anual cu privire la activitatea sa financiară. Legea prescrie caracterul public al ședințelor CNI. Președintele CNI poate dispune desfășurarea ședințelor închise în cazul când acest lucru este necesar pentru păstrarea secretului de stat, comercial sau a altui secret protejat prin lege. Și actele de constatare ale CNI au caracter public.

Transparență (practică)

În ce măsură există în practică transparență în activitățile și procesele decizionale ale agențiilor anticorupție?

Scor: 50

În practică, se asigură caracterul public al ședințelor CNI, la care are acces și mass-media. Site-ul CNI (www.cni.md) conține informații despre autoritate (istoria; conducerea; organigrama; declarațiile cu privire la venituri și proprietate, precum și declarațiile cu privire la interesele personale ale președintelui; programul de audiență a cetățenilor de către membrii CNI); privind legislația relevantă activității CNI (cadru normativ național; cadrul normativ intern al CNI; cadrul normativ internațional); ce vizează transparența decizională (proiecte de acte; decizii ale CNI; propuneri și obiecții); date de utilitate publică (privind activitatea CNI; rapoarte de activitate și informații; formulare electronice; anunțuri (comunicate de presă; achiziții publice; posturi vacante); link-uri utile; portalul declarațiilor cu privire la venituri și proprietate, privind interesele personale; petiții și sesizări, oferind posibilitatea depunerii online a acestora. *Site-ul ar trebui dezvoltat prin: declarațiile tuturor membrilor CNI la modulul „Despre autoritate”; date cu privire la persoanele juridice, cărora CNI le-a transmis anumite funcții (scanarea declarațiilor și plasarea acestora pe web site (denumire; adresă poștală și juridică; număr telefon/fax; adresa poștei electronice)); Regulamentul aparatului CNI; prezentarea mai detaliată a subdiviziunilor CNI (atribuții; conducători; informații pentru relații (număr telefon, adrese e-mail); modele cereri (sesizări) cu niște instrucțiuni privind completarea și depunerea acestora; informații privind planificarea și executarea bugetului CNI; informații privind controlul exercitat asupra CNI; date privind asistența externă; proiectele agendelor ședințelor CNI; comunicate privind finalitatea ședințelor CNI și a altor evenimente organizate de către CNI; planuri de activitate; statistici privind activitatea; demersurile făcute Parlamentului sau altor autorități de către CNI. Ar trebui dezvoltat modulul Transparența decizională prin: programele de elaborare a actelor normative; regulile interne de organizare a procedurilor de consultare publică; date privind coordonatorul procesului de consultare publică; anunțuri privind inițierea elaborării de proiecte de acte normative.*

În ce privește CNA, potrivit studiilor „Monitorizarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale, 2012, 2013”⁶⁵⁵, elaborate de către TI - Moldova, pagina web include în mare parte informațiile obligatorii stabilite de cadrul normativ, cu toate acestea, pe ea lipsesc datele privind programele, inclusiv de asistență tehnică, al căror beneficiar/executant este CNA; rezultatele auditurilor Curții de Conturi și organelor de control efectuate în cadrul Centrului, precum și ale controalelor și auditurilor efectuate de Centru, inclusiv în subdiviziunile sale. Sunt insuficiente informațiile referitoare la planificarea și executarea bugetelor; achizițiile publice; modul depunerii petițiilor. Nu a fost elaborat un Regulament intern privind modul de publicare și actualizare a materialelor pe pagina web care să stabilească, în special, procedura de publicare și actualizare a paginii web și persoanele responsabile pentru acest proces. *Reținem recomandările înaintate CNA în vederea îmbunătățirii site-ului: să elaboreze*

⁶⁵⁴ Legea cu privire la Comisia Națională de Integritate nr. 181 din 19.12.2011.

⁶⁵⁵ <http://www.transparency.md/content/blogcategory/16/48/lang.ro/>, http://www.transparency.md/component/option,com_frontpage/Itemid,1/limit,5/limitstart,5/lang.ro/

Regulamentul intern privind modul de publicare și actualizare a materialelor pe pagina web, conform p. 5 din HG nr. 188/2012; să plaseze pe pagina web informațiile obligatorii privind programele, inclusiv de asistență tehnică, al căror beneficiar/executant este CNA; rezultatele controalelor/auditurilor efectuate de/în cadrul Centrului; raportul anual cu privire la publicarea informației cu caracter public; să completeze informațiile obligatorii referitoare la planificarea și executarea bugetelor; achizițiile publice și modul depunerii petițiilor.

Responsabilitate (lege)

În ce măsură există prevederi care să asigure că agențiile anticorupție au obligația de a raporta și pot fi trase la răspundere pentru acțiunile lor?

Scor: 75

Cadrul legal național conține prevederi referitoare la responsabilitate. Potrivit legii, CNI este obligată să prezinte în plenul Parlamentului raportul de activitate pentru anul calendaristic expirat⁶⁵⁶ și să publice în Monitorul Oficial al RM raportul anual cu privire la activitatea sa financiară. Modul în care CNI își exercită propriul buget poate fi supus unui audit din partea Curții de Conturi, fapt care creează anumite deficiențe. Or, în fapt, CNI efectuează și controlul declarațiilor membrilor Curții de Conturi. *Eventual, ar trebui examinată posibilitatea modificării prevederilor legale astfel încât CNI să fie supus unui audit extern de către o companie internațională specializată.*

Membrii CNI, având statutul de persoane cu funcție de demnitate publică, cad sub incidența prevederilor art. 23 din Legea nr. 199 din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Astfel, membrii CNI trebuie să-și exercite mandatul cu bună-credință. Încălcările comise în exercițiul mandatului atrag răspunderea disciplinară, civilă, contravențională sau penală în condițiile generale ale legii speciale. Neexecutarea sau executarea necorespunzătoare de către persoana cu funcție de demnitate publică a obligațiilor, prerogativelor și competențelor sale, indiferent de prezența culpei, poate atrage după sine revocarea sau eliberarea din funcție. Membrul CNI este obligat: să-și îndeplinească atribuțiile cu obiectivitate, respectând principiile legalității, imparțialității, independenței, celerității, ale dreptului la apărare și ale bunei administrări; să participe la ședințele CNI; să-și exprime votul „pro” sau „contra”; să comunice în scris președintelui CNI orice situație ce ar putea atrage incompatibilitatea cu mandatul pe care îl exercită; să depună, în condițiile legii declarație cu privire la venituri și proprietate și declarație de interese personale; să nu divulge datele sau informațiile care nu sunt publice sau care constituie secret de stat; să se abțină de la orice activitate sau manifestare contrară calității de membru al CNI⁶⁵⁷. Membrii CNI pot fi revocați de Parlament, unul din cazuri fiind încălcarea obligațiilor lor sau necorespunderea cerințelor înaintate pentru numirea în funcția de membru. În ce privește angajații aparatului CNI, care dețin calitatea de funcționari publici, aceștia pot fi responsabilizați în condițiile Legii nr. 158/20 08, inclusiv în condițiile Legii nr. 25 din 22.02.2008 privind Codul de conduită a funcționarului public (Legea nr. 25/2008), iar personalul tehnic – în condițiile Codului muncii și actelor normative subordonate. În ceea ce vizează publicul, CNI cade sub incidența Legii cu privire la petiționare nr. 190-XIII din 19 iulie 1994. Orice acțiune (inclusiv – actele de constatăte, procesele-verbale) sau inacțiune a CNI poate fi contestată în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000. În ce privește atribuțiile CNI referitoare la constatarea contravențiilor, acestea pot fi contestate în condițiile Codului contravențional.

⁶⁵⁶ Legea cu privire la Comisia Națională de Integritate nr.181 din 19.12.2011.

⁶⁵⁷ Ibidem. Abținerea de la vot nu se permite, cu excepția cazului când el este în conflict de interese.

Legea cu privire la Centrul Național Anticorupție conține prevederi despre controlul și supravegherea activității CNA. Astfel, activitatea CNA trebuie să fie supusă monitorizării din partea societății, supravegherii parlamentare și controlului autorității judiciare în limitele competențelor stabilite. Controlul și supravegherea modului în care angajații CNA în exercițiul funcțiunii respectă legea sunt exercitate de Procuratură în condițiile legii. Auditul public extern al utilizării mijloacelor bugetare alocate pentru întreținerea CNA îl efectuează Curtea de Conturi. Pentru activități nelegale, angajații CNA trebuie să poarte răspundere disciplinară, civilă, contravențională sau penală în conformitate cu legislația. Contestările acțiunilor întreprinse de angajații CNA prin care cetățenii sunt lezați în drepturile, libertățile și interesele lor legitime sunt examinate și soluționate conform legislației. În cazul în care angajații CNA încalcă drepturile, libertățile și interesele legitime ale unor persoane juridice și fizice, CNA trebuie să ia măsuri pentru restabilirea lor în drepturi și pentru repararea daunei în conformitate cu legislația. Încălcarea obligațiilor profesionale, disciplinei de serviciu, conduitei profesionale a angajaților se examinează de către Colegiul Disciplinar. Pentru încălcarea obligațiilor profesionale, a disciplinei de serviciu, a conduitei profesionale, angajatului îi pot fi aplicate următoarele sancțiuni: avertisment; mustrare; retrogradare în grad special ori în funcție; preîntâmpinare asupra corespunderii parțiale serviciului; eliberare din serviciu.

Ca și în cazul altor autorități ale administrației publice centrale, conducerea unipersonală este completată cu cea colegială, realizată de Colegiul CNA. Din componența Colegiului fac parte: directorul, adjuncții lui, șefii subdiviziunilor (cu statut de direcție generală), procurorul anticorupție, președintele CNI, un reprezentant al comisiei parlamentare de profil care este și reprezentant al fracțiunii de opoziție, un reprezentant desemnat de Guvern, un reprezentant al sindicatului CNA, un reprezentant al societății civile selectat prin concurs public de către comisia parlamentară de profil, un reprezentant al Consiliului Civil. Colegiul CNA se întrunește trimestrial în ședințe ordinare sau, după caz, în ședințe extraordinare, care pot fi convocate la propunerea membrilor săi. Atribuțiile Colegiului CNA sunt: aprobarea Regulamentului de activitate al Colegiului CNA; aprobarea politicilor de dezvoltare strategică a CNA; aprobarea indicatorilor de performanță în activitatea CNA; aprobarea planurilor de activitate și aprecierea periodică a rezultatelor activității CNA; emiterea avizului asupra raportului de activitate a Centrului, care se anexează la raport; aprobarea Regulamentului de activitate al Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor din cadrul CNA; elaborarea recomandărilor cu privire la modul de organizare a activității Centrului; exercitarea altor atribuții prevăzute de lege. *La acest compartiment, reținem în calitate de problemă lipsa unor criterii relevante de apreciere a activității de urmărire penală.*

Responsabilitate (practică)

În ce măsură au agențiile anticorupție obligația de a raporta și a-și asuma răspunderea pentru acțiunile lor, în practică?

Scor: 50

În practică, CNI este de facto funcțională de la începutul anului 2013, raportul de activitate a CNI pentru anul 2013 urmând a fi prezentat în plenul Parlamentului. CNI nu a fost încă supusă unui audit financiar. Publicul pare să pună în uz efectiv dreptul de a sesiza CNI, dar și dreptul de a contesta acțiunile sau inacțiunile acestei autorități. Potrivit Raportului de activitate al CNI pentru 9 luni ale anului 2013⁶⁵⁸, la data de 01.07.2013 erau pe rolul instanțelor judecătorești 13 contestații împotriva actelor de constatare ale CNI.

⁶⁵⁸ <http://www.cni.md/Reports.aspx>

În ce privește CNA, potrivit Studiului „Monitorizarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale, 2012”⁶⁵⁹, elaborat de Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției, datele despre sistemul de evidență a petițiilor în cadrul CNA nu oferă informații despre existența/inexistența unui act normativ intern de evidență a petițiilor, nefiind făcută publică nici informația anuală despre rezultatele analizei evidenței, examinării și soluționării petițiilor și adresărilor cetățenilor în cadrul CNA, precum și audienței acestora la conducerea instituției (pentru anul 2012). Tehnica „Petiționarul misterios” aplicată CNA denotă că responsabilii de examinarea petițiilor din instituție ignoră petițiile online. *Reținem recomandările înaintate CNA pentru eficientizarea mecanismului intern de examinare a petițiilor: atenționarea și/sau sancționarea persoanelor care se fac vinovate de neexaminarea petițiilor; asigurarea transparentizării informației anuale despre rezultatele examinării și soluționării petițiilor și adresărilor cetățenilor, precum și audienței acestora, prin publicarea acestora pe pagina web a instituției; asigurarea perfecționării profesionale continue a personalului implicat în procesul de examinare a petițiilor.*

Același studiu remarcă ultimul control din partea Curții de Conturi din anul 2005, în urma căruia au fost depistate mai multe încălcări cu privire la procesul de încadrare și remunerare a personalului, de către Curtea de Conturi fiind recomandate mai multe măsuri cu caracter regulator, atât intern, cât și prin promovarea anumitor proiecte de acte normative, asupra cărora CNA urmează să insiste.

Integritate (lege)

În ce măsură există mecanisme care să asigure integritatea membrilor agențiilor anticorupție?

Scor: 75

Cadrul legal național conține anumite mecanisme care ar asigura integritatea personalului agențiilor anticorupție. Astfel, pentru a fi numită în funcția de membru al CNI persoana trebuie să aibă o reputație ireproșabilă și să nu aibă antecedente penale⁶⁶⁰. De asemenea, și directorul CNA, și adjuncții acestuia trebuie să dea dovadă de o reputație ireproșabilă pentru a fi numiți în funcție.

Angajații aparatului CNI, dar și ai CNA, care au statutul de funcționari publici, trebuie să corespundă exigențelor Legii nr. 158/2008, precum și să dea dovada unei conduite potrivite cerințelor Legii nr. 25/2008. Suplimentar, pentru angajare în cadrul CNA, candidatul trebuie să treacă un control special, o testare a aptitudinilor psihologice pentru exercitarea atribuțiilor și o testare la detectorul comportamentului simulat (poligraf) în conformitate cu prevederile Legii nr. 269 din 12.12.2008 privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf) (Legea nr. 269/2008)⁶⁶¹.

Angajații trebuie să se supună și testării integrității profesionale, care, în sensul art. 14 din Legea nr. 1104/2002, reprezintă o metodă de verificare periodică a modului de respectare a obligațiilor profesionale sau de conduită de către angajații CNA, precum și de identificare, evaluare și înlăturare a vulnerabilităților și a riscurilor care determină angajatul să comită acte de corupție, acte conexe corupției sau fapte de comportament corupțional ori să admită influențe necorespunzătoare în legătură cu exercitarea atribuțiilor de serviciu, constând în crearea unor situații virtuale, similare celor cu care se confruntă personalul în exercitarea atribuțiilor de serviciu, materializate prin operațiuni disimulate, circumstanțiate de comportamentul acestuia, în vederea stabilirii reacției și conduitei adoptate. Testarea integrității profesionale este efectuată de Serviciul de Informații și Securitate cu autorizarea procurorului. Rezultatul testării integrității profesionale se remite Colegiului Disciplinar al CNA, care va examina comportamentul angajatului manifestat în cadrul testului de integritate profesională și, după caz, va lua o decizie de

⁶⁵⁹ <http://www.transparency.md/content/blogcategory/16/48/lang,ro/>

⁶⁶⁰ Dispoziții ale pct. 11 lit. d) și lit. e) din Regulamentul CNI, aprobat prin Legea nr. 180/2011.

⁶⁶¹ Dispoziții ale art. 13 alin. (4) și alin. (5) din Legea nr. 1104/2002.

aplicare a sancțiunii disciplinare prevăzute. Rezultatul testării integrității profesionale a directorilor adjuncți se remite comisiei parlamentare de profil, care va examina comportamentul manifestat în cadrul testului de integritate profesională și va decide asupra existenței motivului de demitere din funcție⁶⁶².

Legea nr. 1104/2002, în art. 15, conține prevederi referitoare la monitorizarea stilului de viață al angajatului efectuată de către subdiviziunea de securitate internă a CNA pentru identificarea corespunderii nivelului de trai al angajatului cu nivelul legal de remunerare a acestuia și a persoanelor împreună cu care duce un trai comun; conduitei angajatului cu exigențele de conduită ireproșabilă, stabilite în Codul de conduită a angajatului CNA, aprobat de Guvern. Procedura de desfășurare a monitorizării stilului de viață al angajatului se stabilește printr-un act departamental al CNA. Rezultatul monitorizării stilului de viață al angajatului se remite Colegiului Disciplinar, care va examina materialele prezentate și, după caz, va lua o decizie de aplicare a sancțiunii disciplinare prevăzute.

Totodată, Legea nr. 1104/2002, în art. 16, prevede anumite restricții pentru ocuparea funcției. Nu poate fi angajată în organele CNA persoana cu antecedente penale, inclusiv stinse, fie absolvită de răspundere penală printr-un act de amnistie, fie declarată, în modul stabilit, ca incapabilă sau limitată în capacitatea de exercițiu. Angajatul CNA nu este în drept: să exercite o altă funcție remunerată, cu excepția activității didactice, științifice sau de creație; să desfășoare personal sau prin intermediul unui terț activitate de întreprinzător; să fie membru al organului de conducere al unei întreprinderi; să fie împuternicitul sau reprezentantul unui terț în organele CNA; să utilizeze în alte scopuri decât cele de serviciu mijloacele financiare, tehnico-materiale, informaționale și alte bunuri ale statului, precum și informația de serviciu; să facă uz de serviciu în interesul unor partide, altor organizații social-politice, unor asociații obștești, inclusiv sindicale, și comunități religioase; să fie membru al unei formațiuni politice sau să participe la colectarea de fonduri pentru activitatea unei formațiuni politice, de asemenea, să acorde sprijin logistic candidaților la funcții de demnitate publică. Angajatul CNA este obligat să transmită în administrare fiduciară unei alte persoane, pe perioada serviciului în organele CNA, cota sa (pachetul de acțiuni) în capitalul social al întreprinderii, în modul stabilit de lege. În cazul în care a încălcat aceste restricții și a comis vreo acțiune incompatibilă cu funcția deținută în CNA, angajatul trebuie să fie concediat, indiferent de vechimea acțiunii. Angajații CNA sunt obligați să prezinte, în condițiile legii, declarație cu privire la venituri și proprietate, declarație de interese personale.

În condițiile art. 5 din Legea nr. 271 din 18.12.2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice (Legea nr. 271/2008), membrii CNI, conducerea CNA, angajații CNI și CNA care pretind sau dețin funcții de conducere, trebuie să fie supuși verificărilor în calitate de candidați la funcții, dar și, în condițiile legii, în calitate de titulari ai funcțiilor.

Membrul CNI este obligat să depună, în condițiile generale ale legii⁶⁶³, o declarație cu privire la venituri și proprietate și o declarație de interese personale. Declarațiile membrilor CNI sunt controlate de către o comisie specială creată de Parlament⁶⁶⁴. Asemenea declarații trebuie să fie depuse și de către personalul CNI, conducerea și personalul CNA, declarațiile fiind verificate și publicate de către CNI.

Cât privește reglementările în vigoare, este necesară revizuirea prevederilor referitoare la monitorizarea stilului de viață. Astfel de dublări de competențe între CNI și CNA sunt inacceptabile, ca, de altfel, și între CNI și Ministerul Afacerilor Interne, între CNI și Consiliul Superior al Procurorilor, între CNI și Consiliul Superior al Magistraturii. În același sens, este necesară și revizuirea Legii nr. 271/2008, care, în versiunea actuală, prevede drept unul din factorii de risc situațiile care provoacă conflict de interese, unicul organ de verificare fiind Serviciul de Informații și Securitate. În ce privește testarea la poligraf, acestea, evident, nu pot fi aplicate în lipsa cadrului normativ subordonat legii.

⁶⁶² Prevederi confuze, pornind de la modul de demitere. Par a fi niște reminiscențe ale statutului anterior al CNA, când a fost un timp neînsemnat sub controlul Parlamentului.

⁶⁶³ În condițiile Legii nr. 1264/2002, precum și a Legii nr. 16/2008.

⁶⁶⁴ Dispoziții ale art. 11 alin. (4) din Legea nr. 1264/2002, precum și art. 17 alin. (3) din Legea nr. 16/2008.

Integritate (practică)

În ce măsură este asigurată în practică integritatea membrilor agențiilor anticorupție?

Scor: 50

Membrii CNI, în practică, depun declarații cu privire la venituri și proprietate, precum și declarații de interese personale. A fost constituită comisia specială pentru controlul declarațiilor membrilor CNI prin Hotărârea Parlamentului nr. 258 din 09.11.2012. De asemenea, angajații CNI, funcționari publici, depun declarații.

În ce privește CNA, declararea veniturilor și proprietății este asigurată la un nivel acceptabil. Potrivit Studiului „Monitorizarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale, 2012”⁶⁶⁵, elaborat de către TI-Moldova, au fost constatate curențe în acest sens. Informațiile oferite pentru iulie-decembrie 2012 referitor la depunerea declarațiilor la numirea în funcție și la încetarea activității, contrapunerea acestora cu informațiile privind personalul nu a constatat o aplicare potrivită a prevederilor legale în acest sens. Remarca a fost reținută și pentru depunerea declarațiilor la expirarea unui an de la încetarea activității. În pofida acestui fapt, entitatea nu a semnalat încălcări și nici nu a asigurat aplicarea sancțiunilor față de persoanele care le-au comis. CNA nu a oferit informații complete privind componența Comisiei departamentale de control, fapt care nu a permis evaluarea reprezentativității/relevanței membrilor. Remarca a fost reținută și pentru persoanele responsabile de colectarea declarațiilor. Entitatea a evitat să comunice dacă declarațiile au fost expediate CNI. *Reținem recomandările înaintate CNA în vederea îmbunătățirii mecanismului intern de declarare a veniturilor și proprietății, și anume: sporirea eforturilor privind asigurarea aplicării prevederilor legale ce vizează depunerea declarațiilor la numirea în funcție, la încetarea activității, la expirarea unui an de la încetarea activității, inclusiv prin instruirea continuă a angajaților la acest compartiment, precum și prin monitorizarea permanentă a procesului de depunere a declarațiilor; instruirea suplimentară a persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor.*

Potrivit aceluiași studiu, privitor la declararea intereselor personale, CNA a informat despre existența subdiviziunilor antrenate în supravegherea punerii în aplicare de către efectiv a Legii nr. 16/2008, precum și a Legii nr. 25/2008, și a comunicat despre instruirea efectivului în contextul legilor enunțate. CNA a oferit informații despre sesizările/plângerile privind încălcarea normelor de conduită și măsurile întreprinse în acest sens, totuși informațiile în cauză nu sunt transparentizate (eventual, pe pagina web). În ce privește depunerea declarațiilor de interese personale, CNA a specificat numărul funcționarilor care au depus declarații de interese inițiale și anuale, menționând că nu au fost cazuri în care declarațiile să nu fie depuse sau să fie depuse cu încălcarea termenelor stabilite. CNA a comunicat despre desemnarea persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor de interese personale și despre ținerea evidenței declarațiilor în Registrul respectiv, însă nu a oferit documente justificative în acest context. *Reținem recomandările înaintate CNA în vederea îmbunătățirii practicilor existente în declararea intereselor personale, și anume: antrenarea subdiviziunii de audit intern în procesul de supraveghere a respectării legilor; transparentizarea datelor despre aplicarea politicii de tratare a conflictelor de interese și respectarea Codului de conduită, în special prin plasarea pe pagina web a declarațiilor de interese a conducerii, a informațiilor despre încălcarea Codului de conduită și măsurile luate/sancțiunile aplicate în acest context.*

În pofida reglementărilor existente, membrii CNI, conducerea CNA, ceilalți angajați ai CNI și CNA, care urmau a fi verificați de către SIS, nu au fost supuși verificărilor în condițiile Legii nr. 271/2008.

⁶⁶⁵ <http://www.transparency.md/content/blogcategory/16/48/lang,ro/>

În ce privește testarea la poligraf, este evidentă inaplicabilitatea prevederilor legale în lipsa actelor normative subordonate Legii nr. 269/2008, care urmează a fi elaborate și adoptate de către Guvern.

În general, în pofida eforturilor depuse, există cazuri de eșec al mecanismelor interne de integritate. În anii 2011-2013, au fost cercetați penal un colaborator CNA și alți doi colaboratori ai instituției predecesoare – Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției. Persoanele respective au fost eliberate din serviciu la scurt timp după demararea investigațiilor desfășurate în comun de către Procuratura Anticorupție cu subdiviziunile specializate ale CNA. În cursul anului 2013, cauzele penale respective au fost expediate în instanțele de judecată de către procurori. Atât președintele CNI, cât și directorul CNA, au fost vizați în investigații ale jurnaliștilor în legătură cu proprietatea pe care o dețin⁶⁶⁶. Ulterior, în cazul președintelui CNI, comisia specială a Parlamentului de control al declarațiilor membrilor CNI nu a identificat careva încălcări sancționabile. În cazul directorului CNA, declarația acestuia a fost supusă controlului din partea CNI, CNI neidentificând careva încălcări sancționabile. De asemenea, proprietățile mai multor colaboratori ai CNA au fost în vizorul mass-mediei⁶⁶⁷. Ulterior, în baza acestor informații, CNI a decis inițierea controlului în privința a cinci angajați ai CNA⁶⁶⁸.

Prevenire

În ce măsură se implică agențiile anticorupție în acțiuni de prevenire cu privire la lupta împotriva corupției?

Scor: 50

Fiind o instituție recent constituită, *CNI nu contribuie în suficientă măsură la prevenirea corupției*. Potrivit Raportului de activitate al CNI pentru 9 luni ale anului 2013⁶⁶⁹, cel mai recent raport disponibil, în perioada de referință, instituția a avut în gestiune 128 de materiale, inclusiv prin sesizări – 61 de materiale și drept urmare a autosesizărilor din oficiu – 67 de materiale. La etapa incipientă de verificare a sesizărilor, din lipsa temeiurilor legale și elementelor faptice, au fost clasate 34 de materiale. În perioada vizată, au fost inițiate 78 de controale, inclusiv 45 – din oficiu și 33 – în baza sesizărilor. Controalele inițiate au vizat 19 judecători, 10 deputați, 7 procurori, 4 miniștri și viceministri, 9 primari și viceprimari, 7 funcționari publici cu statut special, 6 funcționari publici cu diverse funcții în cadrul instituțiilor publice ale administrației publice centrale, 5 funcționari publici din cadrul administrației publice locale, 4 conducători ai întreprinderilor municipale și de stat cu capital statutar majoritar de stat, câte 4 conducători ai instituțiilor medicale și de învățământ. În perioada în cauză, CNI a finalizat 38 de dosare, inclusiv: 19 – prin adoptarea actului de constatare a încălcărilor; 19 – prin clasare, pe motiv că faptele sesizate nu s-au confirmat. La 01.10.2013, în procedura CNI se aflau 40 de dosare de control. Totodată, în semestrul I al anului 2013, CNI a lansat linia sa fierbinte, la care au apelat 25 de persoane, dintre care în 20 de cazuri apelurile au avut un aspect informativ (adresa juridică, interpretarea legislației etc.), iar în 5 cazuri subiectele nu țineau de competența CNI și au fost redirecționate către alte autorități. Cazuri de corupție nu au fost comunicate⁶⁷⁰.

⁶⁶⁶ <http://www.zdg.md/investigatii/foto-casa-de-milioane-a-sefului-cni>, <http://www.zdg.md/investigatii/foto-viorel-chetraru-si-a-cumparat-casa-de-milioane-de-la-soacra>, <http://www.zdg.md/stiri/doc-test-de-integritate-declaratiile-lui-donciu-vs-datele-de-la-%E2%80%99Ecadastru%E2%80%9D>

⁶⁶⁷ <http://www.zdg.md/investigatii/top-10-automobilele-de-lux-ale-ofiterilor-de-la-cna>.

⁶⁶⁸ <http://www.zdg.md/stiri/afla-cine-sunt-cei-5-detinatori-de-masini-de-lux-de-la-cna-luati-la-ochi-de-cni>.

⁶⁶⁹ <http://www.cni.md/Reports.aspx>

⁶⁷⁰ Raportul CNI despre realizarea Planului de Acțiuni pentru anii 2012-2013 de implementare a Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011-2015 (semestrul I, anul 2013), <http://www.cni.md/Reports.aspx>.

În vederea eficientizării activității CNI, este necesară îmbunătățirea cadrului legal în domeniu. Astfel, este necesară sistematizarea prevederilor Legii nr. 16/2008 și Legii nr. 1264/2002 într-un act legislativ unic, care ar reglementa ambele domenii: atât declararea intereselor personale, inclusiv soluționarea conflictului de interese, cât și declararea veniturilor și proprietății. Actul legislativ sistematizat ar trebui să prevadă și un formular unic al declarației cu privire la interesele personale, venituri și proprietate. Astfel, se va evita abordarea nejustificată diferită a conceptelor, inclusiv în partea ce ține de termenele de depunere; se va evita dublarea informațiilor solicitate de a fi prezentate de către declaranți; se vor economisi resursele, inclusiv cele umane, ale CNI. Mecanismul ar fi și mai eficient dacă s-ar pune în aplicare completarea declarației online de către declaranți printr-un sistem informațional automatizat special securizat. Ca urmare, procesul de declarare și control ar deveni mai economic și mai eficient, sporind și capacitățile CNI de a verifica informațiile conținute în declarații. O altă problemă este delegarea către CNI a atribuției de a constata nerespectarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese și privind incompatibilitatea, sesizând instanța de judecată, în vederea tragerii persoanelor respective la răspundere contravențională, sau organele competente, în vederea încetării mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale acestora. Referitor la aceste reglementări, remarcăm că mecanismul de aplicare a sancțiunilor contravenționale va deveni eficient doar în cazul în care CNI va fi abilitată nu numai cu competențe de a constata, dar și cu competențe de a aplica sancțiuni contravenționale pentru încălcarea prevederilor legale. În acest sens, trebuie să fie excluse nu numai orice competențe ale CNA, dar și ale instanțelor judecătorești. Instanțelor judecătorești ar trebui să le revină doar competența de a examina contestațiile asupra proceselor-verbale întocmite, precum și asupra sancțiunilor aplicate de CNI. Totodată, sunt defectuoase reglementările care vizează sesizarea, în anumite condiții, a instanțelor judecătorești de către CNI în vederea anulării actului administrativ emis/adoptat, actului juridic încheiat sau deciziei luate cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese. CNI ar trebui să poată sesiza instanța îndată ce constată conflictul de interese, și nu după rămânerea definitivă a actului de constatare a conflictului de interese. Aceasta ar permite CNI să solicite instanței, ca măsură de asigurare a acțiunii, suspendarea pe durata procesului a actului administrativ/actului juridic/deciziei litigioase. Altfel, aceste acte și decizii continuă să fie executorii și să prejudicieze interesul public până la rămânerea definitivă a actului de constatare a conflictului de interese, iar procesele de judecată în acest sens pot dura ani de zile.

Cât privește CNA, autoritatea desfășoară o amplă activitate de prevenire a corupției prin activități de sensibilizare anticorupție; activități ce țin de evaluarea riscurilor instituționale de corupție; implementarea și raportarea documentelor de politici în domeniul luptei cu corupția; activități impuse în vederea liberalizării regimului de vize cu UE; activități de cooperare internațională anticorupție; expertiza anticorupție a proiectelor de acte legislative și proiecte de acte normative ale Guvernului; implementarea standardelor internaționale anticorupție. Totodată, CNA exercită calitatea de Secretariat al Grupului de monitorizare a implementării Strategiei Naționale Anticorupție. Cu referire la evaluarea riscurilor instituționale de corupție, potrivit Raportului de activitate a CNA pentru anul 2013⁶⁷¹, CNA a desfășurat mai multe activități, cum ar fi: organizarea și participarea la conferința regională cu tematica „Evaluarea riscurilor de corupție. Tipologia componentelor premiselor corupției”; efectuarea a 14 vizite de lucru în cadrul ministerelor și autorităților publice centrale în vederea documentării realizării măsurilor incluse în Planul de Integritate a acestora; desfășurarea a două ședințe preparatorii și instituirea grupului de evaluare a riscurilor de corupție în Serviciul Vamal, precum și de evaluare a riscurilor de corupție în domeniul audit post-vămuire; întocmirea și expedierea către instituțiile vizate a 17 note informative privind analiza implementării și coordonării executării planurilor de integritate. În acest sens, reținem și constatările, dar și recomandările expuse la Sistem legal, pilonul Guvern. În ce privește expertiza anticorupție a proiectelor de acte normative, potrivit aceluiași raport al CNA, se menține problema nesolicitării, în pofida prevederilor legale, a expertizei asupra tuturor proiectelor.

⁶⁷¹ http://cna.md/sites/default/files/statdata/raport_cna_2013.pdf

Un loc separat îi revine CNA în procesul de promovare a liniilor fierbinți anticorupție. În același context este de remarcat adoptarea Regulamentului de funcționare a sistemului liniilor telefonice anticorupție, prin Legea nr. 252 din 25.10.2013. Pe parcursul anului 2012, potrivit Studiului „Monitorizarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale”⁶⁷², elaborat de către Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției, la linia fierbinte anticorupție a CNA au fost înregistrate 959 de apeluri, inclusiv 197 de apeluri care se refereau la pretinse acte de corupție. În pofida numărului impunător de apeluri, CNA nu a comunicat vreun caz de sancționare ca urmare a relatărilor de la linia fierbinte anticorupție.

O funcție obținută recent de CNA este organizarea și desfășurarea testelor de integritate în condițiile Legii nr. 325 din 23.12.2013 privind testarea integrității profesionale. Lista entităților, angajații cărora pot fi supuși testării de către CNA, este una extinsă, autoritățile aparținând diferitor puteri de stat⁶⁷³. *Evident, aceste prevederi, în mod special – în partea ce ține de sistemul judiciar, Curtea Constituțională etc., pot genera probleme legate de separarea puterilor în stat. Mai mult, aceste probleme devin și mai grave în lipsa unor condiții clare și exhaustive în care CNA poate să inițieze testarea integrității profesionale.*

Educație

În ce măsură se implică agențiile anticorupție în activități educaționale cu privire la lupta anticorupție?

Scor: 50

Potrivit Raportului de activitate a CNA pentru anul 2013⁶⁷⁴, în perioada de referință, în vederea sensibilizării anticorupție a populației au fost desfășurate 206 activități, dintre care 168 au constituit instruirii și training-uri anticorupție, la care au participat estimativ 5952 de persoane. La instruirile anticorupție au participat reprezentanți ai următoarelor instituții: ai administrației publice centrale și locale – 42 de instruirii; Departamentului Instituției Penitenciare – 7 instruirii; instituțiilor de învățământ preuniversitar – 25 de instruirii; instituțiilor medico-sanitare – 14 instruirii; din domeniul ecologiei – 9 instruirii etc. Totodată, în perioada august-septembrie, CNA a organizat și desfășurat 20 de instruirii anticorupție pentru angajații din subdiviziunile Serviciului Vamal și 24 de instruirii anticorupție pentru angajații din subdiviziunile Departamentului Poliției de Frontieră din cadrul MAI, în comun cu centrele de instruire ale Serviciului Vamal și Departamentului Poliției de Frontieră.

În afară de aceasta, CNI contribuie la pregătirea în domeniu prin instruirii în teritoriu, instruirii în cadrul Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele RM, participă la diverse activități de instruire organizate și desfășurate de alte instituții și autorități, ce au drept grupuri-țintă responsabili de personal din serviciul public.

⁶⁷² <http://www.transparency.md/content/blogcategory/16/48/lang,ro/>

⁶⁷³ Secretariatul Parlamentului; Aparatul Președintelui RM; Cancelaria de Stat, inclusiv oficiile teritoriale ale acesteia; autoritățile administrației publice centrale de specialitate (ministerele, alte autorități administrative centrale subordonate Guvernului și structurile organizaționale din sfera lor de competență); Consiliul Superior al Magistraturii, colegiile și organele din subordinea acestuia; Curtea Constituțională; Instanțele judecătorești de toate nivelurile; Organele procuraturii de toate nivelurile; Serviciul de Protecție și Pază de Stat; Centrul pentru Drepturile Omului; Curtea de Conturi; Comisia Electorală Centrală; Comisia Națională de Integritate; Comisia Națională a Pieței Financiare; Banca Națională a Moldovei; Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal; Consiliul Coordonator al Audiovizualului; Consiliul Concurenței; Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității; Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică; Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației; Casa Națională de Asigurări Sociale; Serviciul de Stat de Arhivă, inclusiv arhivele centrale de stat; Consiliul Național pentru Acreditare și Atestare; Consiliul Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică; Centrul Serviciului Civil; Serviciul de Stat de Curieri Speciali; autoritățile administrației publice locale.

⁶⁷⁴ http://cna.md/sites/default/files/statdata/raport_cna_2013.pdf

Investigație

În ce măsură se implică agențiile anticorupție în investigațiile privind presupusele fapte de corupție?

Scor: 50

Potrivit Raportului de activitate al CNI pentru 9 luni ale anului 2013⁶⁷⁵, în cazurile de încălcări, CNI a sesizat mai multe organe competente în vederea examinării și adoptării deciziilor sub aspectul: falsului în declarații (art. 352¹ Cod penal) – 8; nedeclarării conflictului de interese (art. 313² Cod contravențional) – 5; încălcării termenelor de declarare a veniturilor și a proprietății sau a intereselor personale (art. 330² Cod contravențional) – 1; neexecutării solicitărilor CNI (art. 319¹ Cod contravențional) - 1. În aceeași perioadă, au fost întocmite 357 de procese-verbale contravenționale în legătură cu nedepunerea de către subiecții declarării a declarației cu privire la venituri și proprietate sau a celei de interese personale, în termenele prevăzute de lege, fiind emise 207 hotărâri, prin care instanța a stabilit încălcarea comisă de contravenient, și, respectiv, aplicate amenzi.

Potrivit Raportului de activitate al CNA pentru anul 2013⁶⁷⁶, CNA a depistat și contracarat 476 de infracțiuni, inclusiv 374 de acte de corupție și conexe corupției și 102, de alte tipuri. Printre ele: 135 de cazuri de corupere pasivă; 65 – exces de putere sau depășire a atribuțiilor de serviciu; 51 – trafic de influență; 42 – abuz de putere sau abuz de serviciu; 22 – fals în acte publice ș.a. Infracțiunile se referă mai frecvent la următoarele domenii: 100 – la organele de drept, 85 – la administrația publică locală, 35 – la finanțe, 27 – la medicină, 41 – la învățământ, 19 – la avocatură. Potrivit aceluiași raport, pe parcursul anului 2013, ofițerii de urmărire penală ai CNA au finalizat 479 de cauze penale: din ele 169 de cauze în privința a 209 persoane au fost remise în instanța de judecată. Din numărul total de dosare penale trimise în judecată, 144 de cauze în privința a 160 de persoane se referă la infracțiuni de corupție și conexe acestora, 11 cauze penale în privința a 29 de persoane se referă la infracțiuni economico-financiare, iar 14 în privința a 19 persoane, la alte categorii de infracțiuni. Totodată, din 479 de cauze penale finalizate, 310 (65%) au fost clasate, dintre care 14 pe motive de nereabilitare și 296 de cauze penale pe motiv de reabilitare. *Aceste statistici reconfirmă necesitatea revizuirii criteriilor de apreciere a activității de urmărire penală. Totodată, cu referire la aceste statistici, reiterăm problema remarcată la compartimentul Investigarea corupției, pilonul Instituțiile de aplicare a legii (Poliția) – necesitatea revizuirii normelor Codului de procedură penală astfel încât să se delimiteze strict competențele organelor de urmărire penală.*

⁶⁷⁵ <http://www.cni.md/Reports.aspx>

⁶⁷⁶ http://cna.md/sites/default/files/statdata/raport_cna_2013.pdf

RECOMANDĂRI:

- Revizuirea legislației în vederea excluderii oricăror dublări de competență între CNI/CNA, CNI/ Ministerul Afacerilor Interne, CNI/Consiliul Superior al Magistraturii, CNI/Consiliul Superior al Procurorilor, CNI/Serviciul de Informații și Securitate;
- Revizuirea normelor Codului de procedură penală pentru a delimita competențele organelor de urmărire penală;
- Asigurarea verificării candidaților și titularilor de funcții în condițiile Legii nr. 271/2008;
- Completarea Legii nr. 90/2008 cu norme ce țin de activitatea CNI;
- Revizuirea Legii nr. 1104/2002 în vederea eliminării normelor confuze datorate statutului anterior al CNA sub controlul Parlamentului;
- Clarificarea atribuțiilor membrilor CNI cu completarea obligației de a coordona unul din domeniile de activitate, revizuirea sistemului de salarizare a membrilor și a personalului CNI;
- Alocarea unui buget CNI adecvat necesităților de dezvoltare instituțională (baza de date, asigurarea declarării online, conexiune online la bazele de date ale altor furnizori de informații);
- Îmbunătățirea dotării tehnice a CNA, precum și alocarea unei linii de buget pentru activitățile de prevenire (campanii de sensibilizare, spoturi publicitare, materiale promoționale);
- Asigurarea independenței organului de urmărire penală al CNA prin subordonarea conducătorului nemijlocit directorului CNA;
- Revizuirea criteriilor de apreciere a activității de urmărire penală astfel încât să se urmărească finalitatea procesului penal (condamnare/achitare);
- Elaborarea și adoptarea de către Guvern a actelor normative care ar permite aplicarea Legii nr. 269/2008;
- Asigurarea punerii în aplicare a prevederilor privind expertiza anticorupție a proiectelor de acte legislative și acte normative ale Guvernului, de către autorii nemijlociți ai proiectelor;
- Susținerea de către Guvern a CNA în evaluarea riscurilor instituționale de corupție;
- Revizuirea legislației privind testarea integrității profesionale, inclusiv prin stabilirea unor criterii clare și exhaustive care întemeiază decizia CNA a inițierii testului.

PARTIDELE POLITICE

REZUMAT

Credibilitatea redusă, precum și perceperea generală drept instituții cu nivel sporit de corupție, devin veritabile provocări pentru partidele politice din RM. Partidele sunt considerate de către public instituții dominate de interese private și relații clientelare. În consecință, în pofida misiunii partidelor într-un stat de drept, legătura dintre partidele politice din RM și cetățeni pare să nu mai fie una trainică, partidele eșuând să convingă că servesc interesul public. Această situație este determinată de o serie de probleme, inclusiv de multiple cazuri de încălcare a legislației de către membrii partidelor politice, lipsa de transparență în finanțarea partidelor politice, dependența excesivă de finanțare din surse private, neasigurarea guvernării interne democratice, capacități joase ale statului de a controla partidele politice și a le sancționa pentru încălcări, lipsa cadrului legal care ar asigura integritatea partidelor și membrilor acestora.

Tabelul de mai jos reprezintă evaluarea rezultatelor pilonului Partidele politice:

Partidele politice, Scor general: 36/100			
	Indicator	Lege	Practică
Capacitate 50/100	Resurse	75	25
	Independență	75	25
Guvernare 33/100	Transparență	50	25
	Responsabilitate	50	0
	Integritate	50	25
Rol 25/100	Agregarea și reprezentarea intereselor		25
	Angajamentul anticorupție		25

STRUCTURĂ ȘI ORGANIZARE

Regimul juridic al partidelor politice este fundamentat constituțional⁶⁷⁷. Constituția RM garantează dreptul de a se asocia liber în partide și în alte organizații social-politice, totodată fiind garantată libertatea și egalitatea în fața legii a partidelor și a altor organizații social-politice. Statul se obligă să asigure respectarea drepturilor și intereselor legitime ale partidelor și ale altor organizații social-politice, fiind prescris că nici un partid nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Normele constituționale sunt dezvoltate prin legi organice: Legea privind partidele politice⁶⁷⁸ și Codul electoral (în partea ce vizează partidele ca concurenți electorali). În sensul legii, partidele politice sunt asociații benevole, cu statut de persoană juridică, ale cetățenilor RM cu drept de vot, care, prin activități comune și în baza principiului liberei participări, contribuie la conceperea, exprimarea și realizarea voinței lor politice⁶⁷⁹. Legea, tratând partidele ca institute democratice ale statului de drept, solicită acestora să promoveze valorile democratice și pluralismul politic, să contribuie la formarea opiniei publice, să participe, prin înaintarea și susținerea candidaților, la alegeri și la constituirea autorităților publice, să stimuleze participarea cetățenilor la alegeri, să participe, prin reprezentanții lor, la exercitarea în mod legal a puterii în stat⁶⁸⁰. Potrivit legii, partidele își pot înființa și structuri care să se ocupe de problemele specifice ale unor grupuri sociale sau profesionale⁶⁸¹. Totodată, în vederea realizării voinței lor politice exprimate în statute și programe, partidele se pot afilia la organizații politice internaționale⁶⁸². Organizarea partidelor este ghidată de principiul de organizare administrativ-teritorială a RM⁶⁸³. Organele de conducere, filialele și structurile partidelor trebuie să-și aibă reședința pe teritoriul aflat sub jurisdicția RM⁶⁸⁴. Partidele nu-și pot crea structuri și organe în cadrul instituțiilor, organizațiilor și întreprinderilor⁶⁸⁵. În vederea realizării scopurilor și sarcinilor statutare și de program, partidele au dreptul: să difuzeze liber, prin mijloacele pe care le au la dispoziție, informații despre activitatea lor; să participe, prin înaintarea de candidați, la alegerile organizate conform legislației electorale; să fondeze și să dispună de mijloace de informare în masă proprii, să desfășoare activitate editorială în conformitate cu legea; să desfășoare orice alte activități neinterzise de lege⁶⁸⁶.

Potrivit Ministerului Justiției⁶⁸⁷, în Republica Moldova sunt înregistrate 40 de partide politice. Cele mai numeroase partide sunt Partidul Democrat din Moldova (PDM) (estimativ – 50 de mii de membri), Partidul Liberal Democrat din Moldova (PLDM) (estimativ – 41 de mii de membri), Partidul Comuniștilor din RM (PCRM) (estimativ – 30 de mii de membri), Partidul Liberal (PL) (estimativ – 20 de mii de membri), Partidul Liberal Reformator (PLR) (estimativ – 20 de mii de membri). Partidele enunțate sunt parlamentare, trei din ele (PLDM, PDM, PLR) formează Alianța proeuropeană. 101 deputați aleși în scrutinul din 28 noiembrie 2010 au constituit patru fracțiuni parlamentare (PCRM – 34 de deputați), PLDM – 31, PDM – 15, PLR – 11) și 10 deputați neafiliați⁶⁸⁸.

⁶⁷⁷ Dispoziții ale art. 2 și 41 din Constituția RM.

⁶⁷⁸ Legea nr. 294 din 21.12.2007.

⁶⁷⁹ Dispoziții ale art. 1 alin. (1) din Legea privind partidele politice.

⁶⁸⁰ Dispoziții ale art. 1 din Legea privind partidele politice.

⁶⁸¹ Ibidem.

⁶⁸² Ibidem.

⁶⁸³ Ibidem.

⁶⁸⁴ Dispoziții ale art. 2 din Legea privind partidele politice.

⁶⁸⁵ Ibidem.

⁶⁸⁶ Dispoziții ale art. 17 alin. (2) din Legea privind partidele politice.

⁶⁸⁷ <http://justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=212&id=780>

⁶⁸⁸ <http://parlament.md/StructuraParlamentului/FracțiuniParlamentare/tabid/83/language/ro-RO/Default.aspx>

EVALUARE

Resurse (lege)

În ce măsură asigură cadrul legal un mediu propice înființării și funcționării partidelor politice?

Scor: 75

Legea stabilește dreptul cetățenilor RM să se asocieze în partide, să participe la activitatea acestora și să iasă din componența lor⁶⁸⁹. Membri ai partidelor pot fi cetățenii RM care, potrivit normelor legale, au dreptul la vot⁶⁹⁰. Nu pot fi membri ai partidelor persoanele cărora, conform prevederilor legale, le este interzisă participarea la activități cu caracter politic (spre exemplu, polițiștii).

Cadrul legal național este suficient de cuprinzător referitor la înființarea și funcționarea partidelor⁶⁹¹. Pentru înregistrarea partidului, la Ministerul Justiției (MJ) se depun: cererea de înregistrare; statutul partidului⁶⁹²; programul partidului; actul de constituire însoțit de lista membrilor partidului⁶⁹³, actele de constituire ale organizațiilor teritoriale ale partidului, lista delegaților participanți la congresul de constituire; declarația privind adresa juridică a partidului; dovada deschiderii contului bancar. MJ, în termen de o lună de la data depunerii documentelor menționate, trebuie să decidă asupra înregistrării⁶⁹⁴/neînregistrării⁶⁹⁵ partidului. La data înregistrării statutului și înscrierii în Registrul partidelor politice, ținut de MJ, partidul devine persoană juridică. Legea impune anumite restricții vizând activitatea partidelor⁶⁹⁶, partidele fiind neconstituționale dacă militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept, a suveranității, independenței, integrității teritoriale a RM⁶⁹⁷. În același sens, este interzisă afilierea partidelor la organizațiile politice internaționale ale căror scopuri sau activitate contravin legii⁶⁹⁸, fiind interzise și asociațiile secrete⁶⁹⁹, precum și activitatea partidelor constituite din cetățeni străini⁷⁰⁰. Sunt interzise constituirea și activitatea partidelor în baza discriminării pe criterii de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, sex, avere sau origine socială⁷⁰¹.

⁶⁸⁹ Dispoziții ale art. 6 alin. (2) din Legea privind partidele politice.

⁶⁹⁰ Pentru a deveni membru de partid, cetățeanul RM depune o cerere, asupra căreia decide (satisface sau respinge) organul partidului abilitat prin statut. Un cetățean al RM nu poate fi simultan membru a două sau mai multe partide. Aderând la un partid, orice persoană este obligată să declare în scris, pe propria răspundere, dacă este sau nu membru al altui partid. Prin aderarea la un alt partid, persoana pierde calitatea de membru al partidului al cărui membru a fost anterior. Orice membru al oricărui partid poate renunța la această calitate depunând o cerere scrisă. Dobândirea și pierderea calității de membru se reglementează și prin statutul partidului.

⁶⁹¹ Modul de înființare și funcționare a partidelor este reglementat, în special, prin capitolul III din Legea privind partidele politice.

⁶⁹² Înregistrarea statutului sau programului partidului, precum și a modificărilor sau completărilor operate, se efectuează de MJ, fiind percepută o taxă de stat în cuantum de 200 MDL. Modificarea sau completarea statutului și programului poate fi făcută în condițiile statutului partidului și trebuie să fie comunicată MJ în termen de cel mult 30 de zile de la data adoptării hotărârii respective.

⁶⁹³ Lista membrilor partidului, întocmită în baza cererilor de aderare la partid, trebuie să cuprindă: numele, prenumele, data nașterii, domiciliul, seria și numărul actului de identitate și semnătura membrului. În momentul constituirii, partidul trebuie să aibă nu mai puțin de 4 000 mii de membri domiciliați în cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul al II-lea din RM, dar nu mai puțin de 120 de membri în fiecare din unități.

⁶⁹⁴ Decizia de înregistrare a partidului poate fi declarată nulă printr-o hotărâre a instanței judecătorești competente.

⁶⁹⁵ Decizia MJ prin care a fost refuzată înregistrarea partidului poate fi atacată la Curtea de Apel Chișinău în termen de 10 zile de la data adoptării acesteia.

⁶⁹⁶ Dispoziții ale art. 41 din Constituția RM și ale art. 3 din Legea privind partidele politice.

⁶⁹⁷ În virtutea art. 135 alin. (1) lit. h) din Constituția RM, hotărârea asupra chestiunilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid ține de competența Curții Constituționale.

⁶⁹⁸ Dispoziții ale art. 3 alin. (2) din Legea privind partidele politice.

⁶⁹⁹ Dispoziții ale art. 41 alin. 5 din Constituția RM.

⁷⁰⁰ Dispoziții ale art. 41 alin. 6 din Constituția RM. În sensul art. 3 alin. (5) din Legea privind partidele politice, este interzisă constituirea și activitatea partidelor ale statelor străine, precum și a filialelor și structurilor acestora.

⁷⁰¹ Dispoziții ale art. 3 alin. (6) din Legea privind partidele politice.

Cât privește patrimoniul, legea⁷⁰² stabilește dreptul partidelor să dispună, cu titlu de proprietate, de clădiri, utilaje, edituri, tipografii, mijloace de transport, precum și de alte bunuri neinterzise prin lege. Partidul poate utiliza bunurile doar în scopuri statutare. Patrimoniul, inclusiv veniturile, nu poate fi distribuit între membrii partidului. Partidul nu poate avea în posesie, la dispoziție sau în folosință și nici nu poate accepta spre depozitare sau păstrare armament, substanțe explozive și alte materiale care prezintă pericol pentru viața și sănătatea oamenilor⁷⁰³. Partidele pot fi finanțate din cotizații de membru de partid⁷⁰⁴; donații, inclusiv cele colectate în cadrul manifestărilor de agrement, culturale, sportive sau altor manifestări organizate de partid⁷⁰⁵; subvenții de la bugetul de stat; alte venituri legal obținute conform legii.

În general, cadrul legal oferă partidelor un mediu propice pentru înființare și funcționare⁷⁰⁶. *Totuși, acesta ar putea fi îmbunătățit prin concretizarea activităților, inclusiv – economice, permise partidelor* (art. 24 alin. (3) din Legea privind partidele politice). Bunăoară, activitatea editorială, în esență, este o activitate comercială, pe când partidul poate urmări doar scopuri nelucrative.

Resurse (practică)

În ce măsură permit resursele financiare aflate la dispoziția partidelor politice o competiție politică eficientă?

Scor: 25

În practică, resursele financiare aflate la dispoziția partidelor politice nu permit o competiție politică eficientă. Bugetele partidelor diferă de la un partid la altul. Statistica demonstrează că situația financiară a unui partid nu depinde, în mod neapărat, de numărul de membri⁷⁰⁷. Mărimea bugetelor partidelor nu pare să depindă nici de vechimea partidelor.

Majoritatea partidelor nu activează pe baza cotizațiilor de membru, ci pe donații oferite de businessmeni și oligarhi. În consecință, *partidele promovează interesele financiare și politice ale sponsorilor și mai puțin ale alegătorilor, ceea ce duce la distanțarea partidelor de cetățeni*⁷⁰⁸.

Actualmente, partidele nu beneficiază de vreun suport financiar public direct (din bugetul de stat). Deși, în conformitate cu art. 28 din Legea privind partidele politice, sunt prevăzute anumite alocații anuale din bugetul de stat pentru finanțarea partidelor, punerea în aplicare a acestor norme a fost de câteva ori amânată, urmând a fi implementate din 1 iulie 2017 pentru alegerile în Parlament și din 1 iulie 2015 – pentru alegerile locale generale. Chiar dacă aceste prevederi vor fi aplicate, situația partidelor nu se va îmbunătăți în egală măsură, deoarece alocațiile vor depinde de reușita partidelor în alegeri. Astfel, aceste alocații vor constitui 0,2% din veniturile prevăzute în bugetul de stat pentru anul respectiv și se vor distribui: 50% – partidelor, proporțional cu numărul de mandate obținute la alegerile parlamentare și validate în momentul constituirii noii legislaturi a Parlamentului; 50% - partidelor, proporțional cu numărul de voturi acumulate la alegerile locale generale, cu condiția că acestea au obținut nu mai puțin de 50 de mandate în organele reprezentative ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul al II-lea.

⁷⁰² Domeniu reglementat prin capitolul VI din Legea privind partidele politice.

⁷⁰³ Partidele nu pot practica activități militare, paramilitare, precum și alte activități interzise prin lege.

⁷⁰⁴ Mărimea și modul de achitare a cotizațiilor de membru se stabilesc prin statutul partidului.

⁷⁰⁵ Veniturile anuale ale unui partid provenite din donații nu pot depăși echivalentul de 0,1% din veniturile prevăzute în bugetul de stat pentru anul respectiv. O persoană fizică poate face donații unui sau mai multor partide, însă suma acestora, într-un an bugetar, nu poate depăși suma a 500 de salarii medii lunare pe economia națională stabilite pe anul respectiv. Dacă persoana fizică este membru de partid, în suma menționată se include și suma cotizațiilor plătite de aceasta într-un an. Donațiile făcute de o persoană juridică unui sau mai multor partide politice într-un an bugetar nu pot depăși suma a 1000 de salarii medii lunare pe economia națională stabilite pe anul respectiv.

⁷⁰⁶ Interviu cu Cornel Ciurea, expert, IDIS Viitorul, 29 ianuarie 2014.

⁷⁰⁷ <http://www.e-democracy.md/parties/>

⁷⁰⁸ Bogdan Țirdea, *Sistemul de partide în Republica Moldova. Evoluții și involuții*, 2014, <http://www.bogdantsirdea.eu/?p=1011>

Evident, actualele resurse disponibile nu permit partidelor, în special – celor noi și mici, să fie eficiente în egală măsură în electorală. În timpul campaniilor electorale, partidele pot accesa credite fără dobândă acordate de către stat, însă în practică aceste credite nu sunt solicitate des din cauza condițiilor impuse la restituire⁷⁰⁹.

Totuși, partidele beneficiază de un anumit suport din partea statului, prin timpul de antenă acordat gratuit în timpul campaniilor electorale la canalele de televiziune și radio publice⁷¹⁰. În general, posturile publice Moldova 1 și Radio Moldova nu reușesc întotdeauna să dea dovadă de neutralitate politică⁷¹¹. Din punctul de vedere al frecvenței și contextului apariției în știri, la Moldova 1 și Radio Moldova, în timpul campaniei electorale din 2010, s-a remarcat o ușoară favorizare a Partidului Liberal Democrat din Moldova și a Partidului Liberal, aceste partide beneficiind și de aparițiile liderilor în calitate de Prim-ministru și Președinte interimar⁷¹². Totuși, este de remarcat că aceste posturi au avut în campania din 2010 un comportament mai neutru și au oferit materiale de educație electorală⁷¹³.

În linii mari, deficitul de independență a mass-mediei afectează grav competiția în electorală⁷¹⁴. Astfel, în campania din 2010, postul privat NIT a favorizat masiv concurentul electoral Partidul Comuniștilor din RM, posturile TV private cu acoperire națională Prime TV, 2 Plus și postul de radio Prime FM – Partidul Democrat din Moldova, postul cu acoperire regională N4 a făcut partizanat în favoarea Partidului Liberal Democrat din Moldova, Jurnal TV a favorizat Partidul pentru Neam și Țară⁷¹⁵.

În aceste condiții, *insuficiența resurselor poate limita independența partidelor.*

Independență (lege)

În ce măsură există prevederi juridice care să prevină imixtiunea externă nejustificată în activitățile partidelor politice?

Scor: 75

Cadrul legal național conține prevederi menite să prevină imixtiunea nejustificată în activitățile partidelor. Astfel, Legea privind partidele politice⁷¹⁶ interzice orice imixtiune în activitatea internă a partidelor. Activitatea partidelor poate fi limitată doar în condițiile legii⁷¹⁷, dacă prin acțiunile acestora se aduc prejudicii grave pluralismului politic sau principiilor democratice fundamentale⁷¹⁸. Pe perioada limitării activității partidului, acestuia îi este interzisă: fondarea mijloacelor de informare în masă; organizarea întrunirilor, mitingurilor, demonstrațiilor, pichetărilor și altor acțiuni publice; folosirea tuturor tipurilor

⁷⁰⁹ Interviu cu Vitalia Pavlicenco, ex-deputat, președinte al Partidului Național Liberal, 16 octombrie 2013, și Cornel Ciurea, expert, IDIS Viitorul, 29 ianuarie 2014.

⁷¹⁰ Dispoziții ale art. 16-17 din Legea privind partidele politice și ale art. 46 din Codul electoral.

⁷¹¹ Interviu cu Vitalia Pavlicenco, președinte al Partidului Național Liberal, 16 octombrie 2013.

⁷¹² Centrul de Jurnalism Independent, *Monitorizarea mass-media în campania electorală pentru alegerile parlamentare anticipate din 28 noiembrie 2010*, http://ijc.md/Publicatii/monitorizare/Raport_final_maleg_ro.pdf

⁷¹³ Ibidem.

⁷¹⁴ Vezi și pilonul Mass-media.

⁷¹⁵ Centrul de Jurnalism Independent, *Monitorizarea mass-media în campania electorală pentru alegerile parlamentare anticipate din 28 noiembrie 2010*, http://ijc.md/Publicatii/monitorizare/Raport_final_maleg_ro.pdf

⁷¹⁶ Dispoziții ale art. 3 alin. (4) din Legea privind partidele politice.

⁷¹⁷ Dispoziții ale art. 21 din Legea privind partidele politice.

⁷¹⁸ În atare cazuri, MJ, prin cerere scrisă, va solicita organului de conducere al partidului să întreprindă, în cel mult o lună, măsuri pentru încetarea acestor acțiuni. Dacă cerința MJ nu este îndeplinită, activitatea partidului va fi limitată pe un termen de până la 6 luni printr-o hotărâre a Curții de Apel Chișinău, la cererea MJ. Hotărârea judecătorească, în termen de 10 zile, poate fi atacată cu recurs la Curtea Supremă de Justiție. Recursul trebuie să fie examinat în termen de 15 zile. Activitatea partidului nu poate fi limitată cu o lună înainte de alegerile în Parlament sau de alegerile locale generale, precum și pe parcursul perioadei efectuării acestor alegeri. După înlăturarea necoresponderilor pentru care activitatea partidului politic a fost limitată, partidul trebuie să informeze despre aceasta MJ, care, în termen de 5 zile, va autoriza reluarea activității partidului.

de depuneri bancare, cu excepția cazurilor când sunt necesare decontări cu contractanții, decontări aferente îndeplinirii contractelor individuale de muncă, decontări pentru repararea prejudiciilor cauzate prin acțiunile partidului, decontări pentru plata impozitelor, taxelor și amenzilor. Dacă, în perioada limitării activității partidului, acțiunile pentru care a fost limitată activitatea partidului se repetă sau dacă, pe parcursul primului an din data ultimei limitări a activității partidului, acesta comite încălcări similare, MJ trebuie să ceară Curții de Apel Chișinău să dizolve partidul respectiv⁷¹⁹.

Există și prevederi menite să asigure independența partidelor, inclusiv cât privește mecanismul de finanțare a acestora. În conformitate cu legea, finanțarea publică sau privată a partidelor nu poate avea drept scop limitarea independenței lor⁷²⁰. Se interzic finanțarea directă și indirectă, susținerea materială sub orice formă a partidelor de către alte state și organizații internaționale, de către întreprinderi, instituții și organizații finanțate de stat sau care au capital de stat, capital străin, de către organizațiile necomerciale, sindicale, de binefacere, religioase, de către cetățenii RM minori sau aflați în străinătate, de către persoane fizice care nu sunt cetățeni ai RM, de către persoane anonime, precum și în numele unor terți⁷²¹.

În general, supravegherea de stat, pornind de la prevederile legii, pare a fi rezonabilă și în limitele interesului public general, problemele de independență ale partidelor fiind legate de practică.

Independență (practică)

În ce măsură sunt partidele politice protejate de imixtiuni externe nejustificate în activitățile lor, în practică?

Scor: 25

În practică, autoritățile abilitate cu supravegherea/controlul partidelor nu reușesc întotdeauna să administreze procedurile astfel încât să nu trezească suspiciuni publice privind angajarea politică. Bunăoară, un partid reușește să fie înregistrat, inclusiv să-și înregistreze modificările la statut sau program, mult mai repede dacă contextul politic (interesele partidelor majoritare, precum și echilibrul de forțe între acestea) pare să permită acest lucru, pe când, într-un alt context, procedurile pot deveni anevoioase⁷²². În astfel de situații, este alimentată perceperea că *partidele nu beneficiază de tratament egal din partea autorităților*. Spre exemplu, Ministerul Justiției a examinat cererea de înregistrare a statutului în noua redacție al Partidului Național Liberal timp de 11 luni (din decembrie 2011 – până în octombrie 2012)⁷²³, iar cererea de înregistrare a Partidului Liberal Reformator – în 11 zile (din

⁷¹⁹ Dizolvarea partidului, precum și declararea neconstituționalității partidului, constituie temei, în condițiile art. 22 din Legea privind partidele politice, pentru încetarea activității partidului. MJ va înainta Curții de Apel Chișinău o acțiune prin care va cere dizolvarea partidului dacă există cel puțin unul din următoarele temeiuri: partidul activează în baza statutului și programului său cu modificări și completări care nu au fost înregistrate în modul stabilit de lege; pe parcursul unui an, care începe să curgă din data când a devenit definitivă hotărârea Curții de Apel Chișinău cu privire la limitarea activității partidului, acesta a comis acțiuni similare celor pentru care activitatea partidului a fost limitată; activitatea partidului se desfășoară pe căi ori prin mijloace ilegale sau prin săvârșirea unor acte de violență; partidul a fost declarat neconstituțional prin hotărâre a Curții Constituționale. Hotărârea definitivă a Curții de Apel Chișinău cu privire la dizolvarea partidului se remite MJ, care va consemna în Registrul partidelor politice demararea procedurii de lichidare a acestuia. Pentru dizolvarea unui partid, MJ, în scopul executării hotărârii definitive a Curții de Apel Chișinău, va crea o comisie de lichidare a partidului. Existența unui partid încetează numai după finalizarea procedurii de lichidare și radierea partidului din Registrul partidelor politice. După încetarea activității partidului, bunurile acestuia se trec, cu titlu gratuit, în proprietatea statului pentru a fi utilizate în scopuri filantropice (de caritate).

⁷²⁰ Dispoziții ale art. 25 din Legea privind partidele politice. De altfel, partidele nu au dreptul să deschidă conturi bancare în străinătate. Operațiunile de încasări și plăți ale partidelor politice se efectuează în lei moldovenești și, în cazurile prevăzute de legislația valutară, în valută străină, prin conturi deschise la băncile licențiate din RM.

⁷²¹ Dispoziții ale art. 26 alin. (5) din Legea privind partidele politice.

⁷²² Interviu cu Cornel Ciurea, expert IDIS Viitorul, 29 ianuarie 2014.

⁷²³ <http://www.e-democracy.md/parties/docs/pnl/201211021/>. Interviu cu Vitalia Pavlicenco, președinte al Partidului Național Liberal, 16 octombrie 2013.

20.12.2013 până în 31.12.2013)⁷²⁴. Asemenea practici fac partidele să ezite la modificarea statutului sau programului preelectoral, având teama că vor fi prinși în proceduri birocratice de înregistrare și astfel vor fi scoși din circuitul politic.

În linii mari, partidele majoritare parlamentare sunt cele care *par să insiste asupra diminuării independenței și eficienței concurenților lor, inclusiv prin ridicarea pragului electoral*. Uneori această insistență depășește chiar și limitele constituționalității. Cu titlu de exemplu pot fi date modificările operate prin Legea nr. 192 din 12.07.2012 la mai multe acte legislative (Legea privind partidele politice, Codul contravențional, Legea nr. 64 din 23.04.2010 cu privire la libertatea de exprimare), prin care a fost interzisă utilizarea de către partide a simbolurilor regimului comunist totalitar (secera și ciocanul și orice suport cu aceste simboluri), aceste prevederi fiind declarate neconstituționale prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 12 din 04.06.2013. Evident, chiar dacă urma să fie pusă în vigoare de la 01.10.2012, inițiativa legislativă ar putea fi tratată ca o acțiune îndreptată împotriva Partidului Comuniștilor din RM, în acel moment – concurent electoral, cu aceste simboluri, în alegerile din 09.09.2012 (al doilea tur de scrutin) în Adunarea Populară a UTA Găgăuzia.

În practică, pornind de la bugetele partidelor, costurile unei campanii electorale eficiente fiind net superioare⁷²⁵, *partidele cad într-o dependență totală de finanțatori*. În fapt, aceștia influențează conducătorii de partid, influențând și deciziile în interiorul partidului, iar, prin instituțiile de stat controlate de partid – și politicile publice. Această influență devine și mai vizibilă în cazul partidelor parlamentare, Parlamentul fiind perceput ca o mașină de vot, iar exercițiul de vot fiind perceput ca o legiferare automată a deciziei luate de capii partidelor sub influența donatorilor acestora⁷²⁶.

Transparență (lege)

În ce măsură există reglementări care solicită partidelor politice să-și facă informațiile financiare disponibile publicului?

Scor: 50

Deși cadrul legal național conține anumite prevederi menite să asigure transparența activității partidelor politice, acestea nu sunt suficiente. Informația privind înregistrarea partidelor, radierea lor din Registrul partidelor politice, privind modificările și completările operate în statutele acestora se publică în Monitorul Oficial al RM și pe pagina web a MJ⁷²⁷. Legea prescrie caracterul public al donațiilor oferite partidelor⁷²⁸. Fiecare partid este obligat să țină registrul donațiilor primite, în care se menționează numele (denumirea), domiciliul (sediul) donatorului și suma donată. Partidele politice nu pot primi donații anonime sau cu depășirea plafoanelor prevăzute de lege. Legea prescrie reflectarea distinctă, în evidența contabilă a partidelor, a utilizării alocațiilor de la bugetul de stat, care urmează a fi oferite partidelor⁷²⁹. Și informația privind finanțarea campaniilor electorale, inclusiv cheltuielile suportate de partide în campaniile electorale, poartă caracter public⁷³⁰. Normele respective sunt expuse în pilonul Comisia Electorală Centrală.

⁷²⁴ <http://tribuna.md/2014/01/02/ce-cadou-a-primit-plr-in-ajun-de-an-nou-afla-ce-record-a-stabilit-ministerul-justitiei/>

⁷²⁵ Potrivit lui Cornel Ciurea, costurile reale ale unei campanii pentru un partid politic ar putea ajunge la 5 mil. EUR.

⁷²⁶ Interviu cu Vitalia Pavlicenco, președinte al Partidului Național Liberal, 16 octombrie 2013.

⁷²⁷ Dispoziții ale art. 11 alin. (4) din Legea privind partidele politice.

⁷²⁸ Dispoziții ale art. 27 din Legea privind partidele politice.

⁷²⁹ Dispoziții ale art. 29 alin. (3) din Legea privind partidele politice.

⁷³⁰ Dispoziții ale art. 31 din Legea privind partidele politice.

Totuși, *transparența joasă a finanțării partidelor politice și campaniilor electorale, capacitatea joasă a statului de a controla finanțarea și de a aplica sancțiuni pentru încălcarea legislației rămân probleme majore* în acest domeniu. Grupul de State contra Corupției (GRECO), în runda trei de evaluare a Republicii Moldova⁷³¹, a venit cu un serie de recomandări de sporire a transparenței în acest context: reflectarea completă a patrimoniului, veniturilor și cheltuielilor; reflectarea datelor complete despre donatorii principali; contabilizarea tuturor donațiilor în natură și serviciilor prestate partidelor politice la valoarea lor de piață; utilizarea sistemului bancar pentru asigurarea trasabilității donațiilor etc. În baza acestor recomandări au fost elaborate două proiecte de legi discutate pe larg cu societatea civilă și alți actori, nici unul din ele nefiind adoptat de Parlament până în prezent.

Transparență (practică)

În ce măsură poate obține publicul informații financiare relevante de la partidele politice?

Scor: 25

O bună parte a partidelor și-a modernizat strategiile de comunicare cu publicul prin utilizarea masivă a Internetului. Partidele, mai cu seamă cele active, dispun de pagini web oficiale, fiind prezente și în rețelele de socializare. Calitatea informațiilor furnizate diferă de la un partid la altul, acest lucru fiind determinat de resursele disponibile. Informațiile sunt publicate, inclusiv cele ce țin de evenimentele organizate de partide (de exemplu, congresele). Publicul reușește să înțeleagă adevărata atmosferă din partid când aceasta deraiază într-un conflict scandalos (ruptura în rândurile Alianței Moldova Noastră sau din rândul Partidului Liberal⁷³²).

Cât privește rapoartele financiare ale partidelor, acestea pot fi găsite pe pagina web a MJ⁷³³, iar rapoartele depuse de partide în calitate de concurenți electorali – pe pagina web a CEC. Aceste rapoarte, pornind de la prevederile defectuoase ale legii, sunt prea generale pentru a convinge publicul că finanțele partidelor sunt cu adevărat transparente și pot fi cu adevărat controlate. Mai mult, *credibilitatea acestor informații este joasă*, pentru că, în pofida acuzațiilor în mass-media referitor la finanțarea ilicită a partidelor (cazuri de donații impunătoare făcute de persoane care în mod evident nu puteau să-și permită acest lux, fiind șomeri sau pensionari), nu au urmat nici investigații, nici urmăriri și nici sancțiuni penale. În atare situații, *o problemă majoră rămâne imposibilitatea identificării și urmării sponsorilor reali ai partidului*. În percepția generală, partidele sunt sponsorizate realmente de alte persoane decât cele declarate. Finanțatorii reali insistă rareori asupra publicității lor, susținând partidele pentru a ajunge pe listele de partid în electorale, iar în caz de câștig la alegeri – a obține protecție, funcții, acces la contracte publice, favoruri, privilegii.

⁷³¹ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)2_Moldova_MD.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)2_Moldova_MD.pdf)

⁷³² <http://www.europalibera.org/content/article/24958233.html>, <http://politik.md/?view=articlefull&viewarticle=17379>

⁷³³ <http://justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=212&id=781>

Responsabilitate (lege)

În ce măsură există prevederi care reglementează supravegherea financiară a partidelor politice de către un organism desemnat de stat?

Scor: 50

Legea conține prevederi privind obligațiile și răspunderea partidelor. Astfel, partidele sunt obligate să respecte legislația RM și prevederile statutelor lor⁷³⁴. Partidele răspund cu propriul lor patrimoniu pentru obligațiile contractate. Însă partidele politice, în calitate de entități juridice, nu poartă răspundere pentru încălcările de legislație comise de membrii lor. În același timp, și membrii partidelor politice nu poartă răspundere pentru obligațiile partidelor respective.

Legea conține prevederi referitoare la rapoartele financiare. Partidele, conform regulamentului aprobat de MJ, trebuie să prezinte anual, până la 31 martie, rapoarte financiare Curții de Conturi, Ministerului Finanțelor și MJ. Rapoartele se verifică de către Curtea de Conturi – referitor la subvențiile primite de la bugetul de stat, și de către Ministerul Finanțelor – referitor la alte venituri. La data înregistrării în calitate de concurent electoral și, ulterior, la fiecare două săptămâni până la data încheierii scrutinului, fiecare partid care participă la alegeri, în conformitate cu regulamentul aprobat de către CEC, trebuie să prezinte aceste rapoarte privind mijloacele financiare ale partidului, inclusiv cheltuielile efectuate în campania electorală respectivă, și privind sursele din care au provenit aceste mijloace. Ulterior, rapoarte similare pentru întreaga perioadă electorală se prezintă CEC în termen de o lună după publicarea rezultatelor alegerilor. Încălcarea reglementărilor privind finanțarea partidelor sau privind utilizarea de către acestea a mijloacelor ce le aparțin atrage răspunderea prevăzută de lege, inclusiv contravențională și penală. Partea valorii donațiilor primite de partid, care depășește plafoanele stabilite, precum și sumele primite cu încălcarea prevederilor legii trebuie vărsate la bugetul de stat în temeiul hotărârii judecătorești⁷³⁵. În cazul constatării primirii de donații anonime sau de donații cu depășirea plafoanelor prevăzute de lege, partidul este obligat, în termen de 10 zile, să verse în bugetul de stat sumele respective⁷³⁶. Totodată, cadrul legal național conține prevederi menite să responsabilizeze partidele politice în calitate de concurenți electorali⁷³⁷. Astfel, în cazul în care, în cadrul controlului efectuat la solicitarea CEC de către organele abilitate, se constată că partidul înregistrat în calitate de concurent electoral a primit sau a utilizat mijloace financiare cu încălcarea legii, CEC se va adresa Curții Supreme de Justiție cu o cerere de anulare a înregistrării acestuia în calitate de concurent electoral. Partidele, în condițiile stabilite de documentele lor statutare, înființează organe de control financiar intern, însă nu par să insiste prea mult asupra acestui mecanism. Cea mai mare îngrijorare ține de capacitățile reduse ale organelor de stat abilitate cu efectuarea controlului financiar al partidelor.

Deși există, *prevederile legale sunt lacunare, în particular nu stabilesc obligativitatea efectuării unui audit financiar independent al partidelor politice*. În acest sens, reiterăm recomandările GRECO în runda III de evaluare: introducerea unui audit financiar independent al partidelor; acordarea unui mandat, împuterniciri adecvate și resurse suficiente unui organ central independent pentru a controla, ancheta și asigura punerea în aplicare a reglementării finanțării partidelor politice; definirea clară a încălcărilor regulilor de finanțare a partidelor politice și a campaniilor electorale, însoțirea lor de sancțiuni proporționale și descurajatoare, care ar putea, după caz, să fie aplicate după validarea alegerilor de către Curtea Constituțională, precum și stabilirea unor termene de prescripție suficient de lungi pentru a permite autorităților să efectueze un control eficient al finanțării politice.

⁷³⁴ Dispoziții ale art. 18 din Legea privind partidele politice. În cazul modificării legislației, precum și în cazul constatării necorespunderii statutelor și programelor lor cu prevederile legale, partidele își vor aduce documentele în corespundere cu normele legale, modificându-le și completându-le conform procedurii stabilite.

⁷³⁵ Dispoziții ale art. 26 alin. (6) din Legea privind partidele politice.

⁷³⁶ Dispoziții ale art. 27 alin. (3) din Legea privind partidele politice.

⁷³⁷ Dispoziții ale art. 31 alin. (3) și (4) din Legea privind partidele politice.

Responsabilitate (practică)

În ce măsură există în practică o supraveghere financiară eficientă a partidelor politice?

Scor: 0

În practică, pornind de la formatul generalizat de raportare, precum și de la capacitățile reduse ale autorităților de control, verificarea finanțelor partidelor nu pare a fi eficientă. De asemenea, mecanismul intern de control nu este unul vizibil. Chiar dacă partidele sunt acuzate de societatea civilă că folosesc bani nedeclarați, inclusiv pentru salarii și onorarii, nu întotdeauna urmează investigații și sancțiuni. *Chiar dacă sunt aduse acuzații că numele declarate ale donatorilor ar putea fi false, cazurile par să rămână neanchetate*⁷³⁸. Acest lucru, în bună parte, atestă imperfecțiunea legislației, capacitățile reduse ale organelor de control, dar și independența limitată a organelor de drept și a sistemului judecătoresc.

Integritate (lege)

În ce măsură există reglementări organizaționale cu privire la guvernarea internă democratică a principalelor partide politice?

Scor: 50

Cadrul legal național conține anumite prevederi ce vizează guvernarea internă a partidelor, care însă nu asigură o guvernare efectivă și eficientă⁷³⁹. Fiecare partid se întemeiază și activează în baza statutului și programului propriu. Statutul și programul partidului se aprobă de organele sale împuternicite prin statut⁷⁴⁰. Partidul are organe centrale și organizații teritoriale. Forurile de conducere, ca adunarea generală a membrilor sau a delegaților partidului și organul executiv, indiferent de denumirea pe care o au acestea conform statutului partidului, sunt obligatorii pentru fiecare partid. Acestea funcționează atât la nivelul central de conducere a partidului, cât și la nivelul organizațiilor teritoriale ale acestuia. Organul suprem de decizie este Adunarea generală a partidului politic (poate avea o altă denumire potrivit statutului partidului). Procedura și periodicitatea convocării acestui organ se stabilesc în statutul partidului. În calitate de delegați la lucrările adunării generale pot participa doar membrii partidului respectiv. Deciziile partidelor și ale organizațiilor lor teritoriale se adoptă cu votul majorității prevăzute de statut. Legea nu conține prevederi speciale referitor la modul în care se iau deciziile cruciale, cum ar fi platforma partidului, alegerea conducerii partidelor, alegerea candidaților din partea partidului, mecanismele interne de integritate. Toate aceste reglementări rămân, de obicei, la discreția partidului.

⁷³⁸ <http://www.ziare.com/europa/moldova/campanie-electorala-cu-iz-penal-in-republica-moldova-1051938>, <http://www.timpul.md/articol/declaratie-pcrm-a-obtinut-sume-colosale-de-bani-prin-donatii-de-la-studenti-pensionari-si-someri-14630.html>, Cornel Ciurea, Cornelia Cozonac, Leonid Litra, Sergiu Lipcean, *Finanțarea partidelor politice: între transparență și obscuritate*, 2010, http://old.viitorul.org/public/3118/ro/POLITICI_PUBLICE_8_finante%20partide.pdf

⁷³⁹ Dispoziții ale capitolului IV din Legea privind partidele politice.

⁷⁴⁰ Statutul partidului politic trebuie să cuprindă în mod obligator: a) denumirea integrală și denumirea prescurtată a partidului; b) descrierea simbolurilor permanente; c) simbolul permanent sub formă grafică alb-negru și color, în anexă; d) o mențiune expresă privind obiectivele urmărite prin desfășurarea activității politice; e) condițiile și procedura de desemnare a delegaților la adunarea generală; f) drepturile și obligațiile membrilor partidului; g) sancțiunile disciplinare, procedura prin care acestea pot fi aplicate membrilor partidului, organul competent să aplice sancțiuni; h) organele executive, procedura de alegere a acestora, modul de activitate și împuternicirile lor; i) organul competent să inițieze procedura de reorganizare a partidului sau să decidă asocierea acestuia într-o alianță politică sau într-o altă formă de asociere a partidelor; j) organul competent să desemneze candidaturile pentru alegerile în autoritățile administrației publice locale și în Parlament, procedura de desemnare a candidaturilor, precum și procedura de modificare a listei candidaților; k) modalitatea încetării activității partidului; l) sursele de finanțare a partidului și modul de administrare a patrimoniului acestuia, în conformitate cu legea; m) structurile partidului responsabile de evidența contabilă; n) modalitatea efectuării controlului financiar intern; o) organul împuternicit să reprezinte partidul în raporturile cu autoritățile publice, cu alte persoane juridice și fizice; p) alte prevederi obligatorii potrivit legii.

Integritate (practică)

În ce măsură există în practică o guvernare internă democratică eficientă a partidelor politice?

Scor: 25

În linii mari, nu pare să existe o guvernare internă democratică eficientă a partidelor. În majoritatea partidelor, întreaga putere decizională e concentrată în mâinile liderului, și nu ale membrilor de rând. Concentrarea resurselor în mâinile liderului de partid determină o disciplină internă dură a partidelor, relații constituite pe verticală. Liderii par a fi cei care decid structura listei electorale, alianțele politice, declarațiile, cursul politic al partidului. Ca efect – frecvente sciziuni, părăsiri zgomotoase ale unor membri din partid. De obicei, cei care părăsesc partidul acuză conducerea de autoritarism⁷⁴¹.

Documentele statutare ale partidelor le cer membrilor anumite standarde de moralitate și integritate. Însă acestea sunt definite atât de vag, încât nu conving că partidele veghează asupra acestora. Totodată, organele interne de etică instituite de partide nu se afirmă ca niște entități care pot administra problemele legate de integritatea membrilor formațiunii. Cu titlu de exemplu, reiterăm cazul unui deputat al Parlamentului din partea Partidului Democrat din Moldova, condamnat pentru corupție în România, care a demisionat din funcția de deputat și de membru de partid doar în februarie 2014⁷⁴². În tot acest timp, Partidul Democrat din Moldova nu a luat nici o atitudine, chiar dacă, în condițiile statutului său⁷⁴³, partidul pledează pentru combaterea corupției (art. 11 lit. d)), susține și promovează persoanele oneste (art. 24), iar membru al partidului poate deveni persoana, care, printre altele, este apreciată și cunoscută ca cetățean onest și competent, cu o bună reputație. Evident, anumite probleme de integritate au și alți membri ai partidului, anumite probleme de integritate având și alte partide. În general, partidele nu par îngrijorate de integritatea individuală a membrilor lor. Integritatea nu pare a fi criteriul de bază în promovarea persoanelor pe liste de partid în campanii electorale. În fapt, cariera într-un partid pare a fi determinată mai mult de contribuția membrului la formarea bugetului partidului și de notorietatea persoanei.

O problemă majoră, pornind de la amploarea ei, devine migrația politică a membrilor ajunși în Parlament. După ultimele alegeri legislative din 28 noiembrie 2010, mandatele în Parlament au fost repartizate, după cum urmează: Partidul Comuniștilor din RM – 42 de mandate; Partidul Liberal Democrat din Moldova – 32 de mandate, Partidul Democrat din Moldova – 15 mandate, Partidul Liberal – 12 mandate. Ca urmare a traseismului politic al unor deputați de la un partid la altul sau părăsirii partidului și înființării altui partid, Parlamentul, în actuala sa componență, este format din: Partidul Comuniștilor din RM – 34 mandate, Partidul Liberal Democrat din Moldova – 31 mandate, Partidul Democrat din Moldova – 16 mandate, Partidul Liberal – 5 mandate, Partidul Liberal Reformator – 7 mandate, Partidul Socialiștilor din RM – 3 mandate, Partidul „Renaștere” – 3 mandate, Partidul Acțiunea Democratică – 1 mandat. Amploarea traseismului politic, dar și contextul în care deputații își părăsesc partidele, pe listele cărora au intrat în Parlament (situațiile de criză în majoritatea parlamentară), nu poate să nu îngrijoreze publicul, care este predispus să perceapă aceste schimbări de ideologie ca produse ale corupției politice⁷⁴⁴.

⁷⁴¹ Bogdan Țirdea. *Sistemul de partide în Republica Moldova. Evoluții și involuții*, <http://www.bogdantsirdea.eu/?p=1011>

⁷⁴² <http://www.agerpres.ro/justitie/2013/12/23/retrospective-2013-continuitate-in-condamnarile-pe-marile-dosare-de-coruptie-13-06-24>

⁷⁴³ <http://www.e-democracy.md/files/parties/pdm-statute-2012-ro.pdf>

⁷⁴⁴ <http://www.europalibera.org/content/article/24923562.html>, <http://unimedia.info/stiri/diacov-propune-ca-traseismul-politic-sa-fie-eradicat-prin-lege-55252.html>

Agregarea și reprezentarea intereselor

În ce măsură agregă și reprezintă partidele politice interesele sociale relevante în sfera politică?

Scor: 25

În Republica Moldova, conform situației din 5 aprilie 2013, potrivit informațiilor MJ⁷⁴⁵, sunt înregistrate 40 de partide politice.

În fapt, rare partide s-au bucurat de stabilitatea de a fi reprezentate permanent în Legislativ. Un exemplu ar servi Partidul Comuniștilor din Republica Moldova, care, dacă nu face parte din majoritatea parlamentară, se bucură de posibilitatea de a fi, cel puțin, în opoziție. Însă, și acest partid, care este cunoscut pentru disciplina de partid și pentru care loialitatea este valoarea-cheie, trece prin pierderi de membri.

În pofida misiunii lor, partidele nu se bucură de credibilitate. Potrivit datelor Barometrului de Opinie Publică, noiembrie 2013⁷⁴⁶, doar 14,2% din respondenți au oarecare și foarte multă încredere în partide, fiind devansate în acest sens de toate celelalte instituții (Biserică, Mass-media, Primărie, Armată, Poliție, Bănci, ONG, Președinte, Guvern, Justiție, Parlament), cu excepția Sindicatelor, care, în comparație cu partidele, au o credibilitate și mai redusă. Nivelul de încredere acordat diferitor partide este diferit. De cea mai multă încredere, potrivit Barometrului de Opinie Publică, noiembrie 2013⁷⁴⁷, se bucură Partidul Comuniștilor din RM, referitor la care 42,2 % din respondenți și-au exprimat o oarecare și foarte multă încredere. Partidul Comuniștilor din RM este urmat de: Partidul Liberal Democrat din Moldova, Partidul Democrat din Moldova, Partidul Liberal, Mișcarea Populară Antimafie, Partidul Socialiștilor din RM, Partidul Liberal Reformator, Partidul Social Democrat, Partidul Național Liberal.

În general, credibilitatea redusă, precum și perceperea generală drept instituții cu nivel sporit de corupție, devin adevărate provocări, partidele fiind considerate de către public dominate de interese private și relații clientelare. În consecință, legătura dintre partide și cetățeni pare să nu fie foarte trainică, iar partidele nu par să reprezinte interesele sociale relevante în sfera politică.

Angajamentul anticorupție

În ce măsură acordă partidele politice atenția necesară responsabilității publice și luptei împotriva corupției?

Scor: 25

În linii mari, partidele politice nu ezită să-și asume anumite angajamente anticorupție, aceste angajamente abundând în campanii electorale. Un studiu în acest sens, realizat de Alianța Anticorupție, constată⁷⁴⁸ că în campania electorală promisiunile anticorupție sunt parte a propagandei, însă aceste promisiuni sunt făcute pentru a atrage electoratul și nu au menirea să stimuleze soluții calificate și realizabile. Abordarea generalizată la nivelul mesajelor electorale determină ulterior și abordări superficiale ale subiectelor anticorupție în programele de guvernare, iar în cazurile când nu este

⁷⁴⁵ <http://justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=212&id=780>

⁷⁴⁶ http://www.ipp.md/public/files/Barometru/BOP_11.2013_prima_parte_finale.pdf

⁷⁴⁷ http://www.ipp.md/public/files/Barometru/BOP_11.2013_prima_parte_finale.pdf

⁷⁴⁸ Alianța Anticorupție, *Abordarea corupției în campaniile pentru alegeri parlamentare*, 2010, http://alianța.md/uploads/docs/1300376427_Studiu_platforme_24.11.2010.doc

asigurată o majoritate parlamentară stabilă, în situațiile de conflict politic major, responsabilitatea politică pentru realizarea componentelor anticorupție ale programelor de guvernare (implicit a promisiunilor electorale) este difuză, reducându-se credibilitatea publică. După ce se acumulează o anumită experiență de activitate politico-administrativă, abordările devin mai pragmatice și se exteriorizează în documente de politici anticorupție. În activitatea anticorupție, majoritatea de guvernare manifestă adesea tendințe de protecție internă și de conservare a unor stări de fapt (atât timp cât aceste stări sunt controlate și de pe urma lor se poate profita). Partidele extraparlamentare preferă să acuze actuala și fosta majoritate parlamentară, pentru instituirea și menținerea corupției sistemice. Partidele care se află mai mult timp la guvernare sunt mai atente în formularea și promovarea mesajelor anticorupție, deoarece formulările prea critice sau populiste pot lovi în propria imagine și le pot afecta scorul electoral. Componentele/mesajele anticorupție în programele electorale nu sunt fundamentate, fiind evitate sau ignorate anumite domenii (educație, sănătate, poliție, vamă), care, la nivel social, sunt percepute ca fiind corupte.

În general, partidele nuanțează responsabilitatea publică, ca valoare, și lupta împotriva corupției, ca acțiune pentru care pledează, însă acestea nu se susțin prin acțiuni convingătoare.

RECOMANDĂRI:

- Concretizarea prevederilor privind activitățile permise partidelor politice, astfel încât să se asigure respectarea scopurilor nelucrative pentru care au fost înființate;
- Punerea în aplicare efectivă a prevederilor legale privind alocațiile financiare acordate partidelor politice din bugetul de stat;
- Sporirea independenței mass-mediei, prin prisma recomandărilor expuse la pilonul Mass-media;
- Reținând recomandările expuse la pilonul Comisia Electorală Centrală, sporirea transparenței finanțelor partidelor politice și campaniilor electorale, consolidarea mecanismului de supraveghere/control și capacităților, în acest sens, ale autorităților abilitate, astfel încât să se implementeze efectiv recomandările adresate RM de Grupul de State contra Corupției în runda III de evaluare – examinarea și adoptarea proiectului de lege elaborat în acest sens;
- Completarea Legii privind partidele politice cu reglementări care ar viza integritatea partidelor (membriilor) și ar asigura o guvernare internă democratică eficientă (norme speciale privind luarea deciziilor cruciale pentru partid, eventualul vot calificat pentru adoptarea documentelor statutare, alegerea conducerii partidelor, înaintarea candidaților pentru alegeri parlamentare și locale).

MASS-MEDIA

REZUMAT

Evaluarea constată că legislația mass-media din Republica Moldova corespunde în linii mari standardelor europene, dar conține și multe lacune care fac ca o parte din legi să nu funcționeze. Pe piața mediatică operează o multitudine de instituții de presă, dar multitudine nu înseamnă și diversitate sau pluralism de opinii. Or, capacitatea presei de a reflecta corect și echidistant întreg spectrul politic este influențată de simpatiile sau antipatiile politice și/sau de persoanele/dirigitorii din umbră. Astfel, mass-media se confruntă cu probleme ce țin de independența și responsabilitatea ei. Gradul de independență depinde de tipul mass-media – mass-media scrisă, posturile de radio și media online sunt în activitatea lor mai independente decât posturile de televiziune, care deseori sunt controlate sau aparțin unor proprietari ce au tangență cu domeniul politic. Transparența proprietății mass-mediei este o problemă curentă, care figurează pe agenda societății civile și a guvernării. Cenzura nu este des întâlnită, în timp ce autocenzura este o practică comună în rândul jurnaliștilor. Majoritatea instituțiilor mass-media nu sunt interesate de reflectarea corupției, iar subiectele ce țin de activitatea guvernului sunt omniprezente în presă.

Tabelul de mai jos reprezintă rezultatele evaluării pilonului Mass-Media:

Mass-media, Scor general: 53/100				
	Indicator	Lege	Practică	
Capacitate 56/100	Resurse	75	50	
	Independență	75	25	
Guvernare 54/100	Transparență	50	25	
	Responsabilitate	75	50	
	Integritate	75	50	
Rol 50/100	Investigarea și expunerea practicilor de corupție		50	
	Informarea publicului despre corupție și impactul său		25	
	Informarea publicului despre problemele de guvernare		75	

STRUCTURĂ ȘI ORGANIZARE

Televiziunea este cel mai popular și influent tip de mass-media, aceasta figurând pe primul loc în topul celor mai accesate media⁷⁴⁹. În Republica Moldova există 64 de posturi de televiziune difuzate prin canale terestre, prin rețele de cablu și prin satelit⁷⁵⁰, dintre care cinci au acoperire națională și quasinațională – Moldova 1, Prime TV, 2 plus, Publika TV și Canal 3. Posturile Pro TV, TV7, N4, CTC au acoperire regională. Există două rețele regionale – Canal Regional și Aici TV - care înglobează un șir de stații locale. În general, posturile tv locale, cu mici excepții, nu au o audiență și nici un impact prea mare. În ultimul timp, presa scrisă și posturile de radio cedează în fața mass-mediei online, care se dezvoltă rapid, situându-se pe locul 3, în topul celor mai populare media.

EVALUARE

Resurse (lege)

În ce măsură cadrul legal existent conține prevederi care ar permite existența unei prese independente și pluraliste?

Scor: 75

Cadrul legal din Republica Moldova este relativ bun, având drept scop declarat crearea unui mediu prielnic pentru dezvoltarea unei prese diverse și pluraliste. Domeniul audiovizualului este reglementat, în principal, de Codul audiovizualului nr. 260 din 27.07.2006⁷⁵¹, care stabilește regulile de creare și operare a radiodifuzorilor. Pentru a activa în domeniul audiovizualului, radiodifuzorii urmează să obțină licențe, care sunt acordate de Consiliul Coordonator al Audiovizualului (CCA), organul de reglementare în audiovizual. Potrivit art. 23 al Codului, licențele de emisie pentru difuzarea serviciilor de programe pe cale radioelectrică terestră se eliberează de CCA în bază de concurs, iar licențele pentru difuzarea serviciilor de programe prin orice alte mijloace de telecomunicații – fără concurs. Concursurile urmează să se desfășoare în mod transparent, fără a discrimina vreun solicitant. Codul prevede că eliberarea licenței de emisie va corespunde principiului de asigurare a pluralismului în domeniul audiovizualului, excluzându-se posibilitatea creării premiselor pentru instituirea monopolului și concentrarea proprietății în domeniul audiovizualului și în domeniul mass-mediei în genere.

Orice decizie a CCA poate fi atacată în instanță, fie că e vorba de eliberarea/retragerea licențelor, frecvențelor, sau alte decizii ce vizează diverse sancțiuni aplicate radiodifuzorilor.

Activitatea publicațiilor periodice și a agențiilor de presă este reglementată de Legea presei nr. 243-XIII din 26.10.1994⁷⁵². Aceasta nu stabilește restricții în ceea ce privește crearea publicațiilor scrise pentru cetățenii RM. Singurele restricții, stipulate în art. 5, se referă la cetățenii străini care pot fi cofondatori, dar pot deține nu mai mult de 49% din acțiuni. Pentru a deschide și a gestiona o publicație periodică în Republica Moldova nu e nevoie de licență.

Din punct de vedere legislativ, nu există restricții în vederea profesării jurnalismului. Oricare persoană, indiferent dacă a absolvit sau nu facultatea, poate deveni jurnalist în condițiile în care întrunește principalele criterii enunțate de angajator⁷⁵³.

⁷⁴⁹ IPP, *Barometrul de opinie publică*, noiembrie 2013, <http://www.ipp.md/libview.php?l=ro&idc=156&id=666>

⁷⁵⁰ <http://www.cca.md/files/Registru%20TV%20eter%20Etalon%2007.08.2013.pdf>

⁷⁵¹ Codul Audiovizualului al Republicii Moldova nr. 260 din 27.07.2006, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=316988>

⁷⁵² Legea Presei nr. 243-XIII din 26.10.1994, http://ijc.md/Publicatii/mlu/legislatie/legea_presei.pdf

⁷⁵³ Interviu cu Oleg Postovanu, Șeful Departamentului Politici și Legislație Media, CJI, 16 decembrie 2013.

Resurse (practică)

În ce măsură în Republica Moldova există o mass-media independentă și diversă, care să ofere o pluralitate de opinii?

Scor: 50

În Republica Moldova există un număr mare de instituții media atât naționale, cât și regionale, locale. Presa scrisă, posturile de radio și televiziune, agențiile de presă, revistele, media online oferă acces la o multitudine de știri și emisiuni. Totuși, multitudinea instituțiilor mass-media nu înseamnă neapărat și diversitatea acestora, or, *multe dintre acestea sunt concentrate în mâinile unei persoane*⁷⁵⁴ și reflectă evenimentele dintr-o singură perspectivă.

În opinia experților media⁷⁵⁵, în prezent, putem vorbi despre *un grad relativ de accesibilitate a presei scrise*. Din cauza costurilor de distribuție înalte⁷⁵⁶, redacțiile sunt nevoite să stabilească prețuri mari pentru edițiile print și, astfel, o mare parte din populația din afara capitalei, cu o capacitate redusă de cumpărare, nu-și poate permite să se aboneze sau să cumpere publicații scrise⁷⁵⁷. Printre alte motive se numără funcționarea proastă a oficiilor poștale, ziarele ajungând la abonați cu întârziere. Totodată, în multe familii nu există obișnuința de a citi ziare, iar o parte a populației întâmpină dificultăți la citirea în limba română⁷⁵⁸.

Cea mai mare parte a presei regionale private nu este suficient de sustenabilă din punct de vedere financiar, veniturile fiind în măsură să acopere cu greu cheltuielile și nu permit investiții în dezvoltarea afacerilor⁷⁵⁹. Multe redacții nu posedă suficiente resurse tehnice și financiare, dar nici resurse umane⁷⁶⁰.

De regulă, așa cum arată studiile realizate de societatea civilă în ultimii ani⁷⁶¹, presa se schimbă la față în funcție de schimbările pe eșichierul politic. *Multe media fac partizanat* fie în favoarea guvernării, fie a principalului partid de opoziție – PCRM. Unele publicații apar și dispar în funcție de partidele politice care se află la putere. Astfel, nu sunt reflectate interesele tuturor curentelor politice, întregului spectru politic și ale grupurilor sociale.

În ceea ce privește nivelul de profesionalism, acesta lasă de dorit din câteva motive: *carențe în pregătirea jurnaliștilor și managerilor media; intrarea în domeniu a multor non-jurnaliști; lipsa unui centru de instruire continuă a angajaților în domeniu etc.*⁷⁶². Jurnaliștii din afara Chișinăului rareori beneficiază de oportunitățile de training oferite în Chișinău, or, nu toate redacțiile își pot permite luxul de a trimite angajații la cursuri de instruire care durează câteva zile.

⁷⁵⁴ Centrul pentru Jurnalism Independent, *Memoriu privind libertatea presei în Republica Moldova*, 2013, http://ijc.md/index.php?option=com_content&task=view&id=810

⁷⁵⁵ Interviu cu Petru Macovei, directorul Asociației Presei Independente, secretar al Consiliului de Presă din Moldova, 16 decembrie 2013.

⁷⁵⁶ Între 35 și 50% din totalul veniturilor sunt direcționate către agențiile de distribuție.

⁷⁵⁷ Monitorizarea Libertății Presei în țările Parteneriatului Estic. Indicele libertății Presei, Moldova (iulie-septembrie 2013), <http://media-azi.md/ro/publicatii/indicele-libert%C4%83%C8%9Bii-presei-iulie-septembrie-2013>

⁷⁵⁸ Interviu cu Petru Macovei, directorul Asociației Presei Independente, secretar al Consiliului de Presă din Moldova, 16 decembrie 2013.

⁷⁵⁹ Ibidem.

⁷⁶⁰ IREX, *Indicele Durabilității Presei 2013*, <http://www.irex.org/sites/default/files/u128/Moldova.pdf>

⁷⁶¹ Studii realizate de Centrul pentru Jurnalism Independent (CJI), Asociația Presei Independente (API), Asociația Presei Electronice Libere APEL.

⁷⁶² Interviu cu Ion Bunduchi, expert media independent, 17 decembrie 2013.

Independență (lege)

În ce măsură există prevederi legislative care ar proteja presa de ingerințele externe nejustificate?

Scor: 50

În general, în cazul în care legislația mass-mediei din Republica Moldova ar fi aplicată corect, aceasta ar trebui să prevină ingerințele externe în politicile editoriale ale mass-media. Dreptul la libera exprimare și informare este reglementat în termeni generali de către Constituția Republicii Moldova, Codul civil, Codul cu privire la contravențiile administrative, Codul audiovizualului, Legea presei și alte legi. La judecarea cauzelor privind apărarea onoarei și demnității, judecătorii aplică Legea privind libertatea de exprimare, Codul civil și mai multe convenții internaționale. Accesul la informație ar trebui să fie asigurat în corespundere cu prevederile Legii privind accesul la informație. Legea respectivă a fost adoptată în 2000 și în general corespunde rigorilor și standardelor internaționale.

Pentru cetățenii Republicii Moldova nu există nici un fel de restricții referitor la proprietatea mass-mediei. Potrivit legislației, orice persoană cu vârsta mai mare de 18 ani poate să deschidă o instituție mediatică, în funcție de posibilitățile financiare.

Cenzura este interzisă prin lege. Prevederi de acest gen se conțin în Constituție, Legea presei, Codul audiovizualului, Legea privind libertatea de exprimare. Recent, au fost introduse modificări și în Codul Penal conform cărora acțiunile de cenzură, ce vin din partea conducerii instituțiilor media sau din partea persoanelor cu funcții de răspundere, sunt pasibile de pedeapsă penală⁷⁶³.

Jurnaliștii au dreptul să nu divulge sursele de informare, cu excepția cazurilor în care e vorba de interesul național sau dacă această dezvăluire este necesară pentru apărarea siguranței naționale sau ordinii publice, precum și pentru soluționarea cauzei în instanță de judecată, atunci când nu există sau au fost epuizate măsurile de alternativă la divulgare cu efect similar sau când interesul legitim al divulgării depășește interesul legitim al nedivulgării⁷⁶⁴.

Acordarea de licențe se face în corespundere cu Codul audiovizualului de către Consiliul Coordonator al Audiovizualului și, potrivit Codului, ar trebui să se facă pe criterii transparente, nu politice. Și numirea membrilor CCA ar trebui, conform legii, să se facă pe criterii apolitice, astfel încât ulterior membrii să nu poată influența politic deciziile CCA. La acordarea licențelor se ține cont nu doar de aspectele tehnice (se oferă licențe tehnice), dar și de conținutul programelor, Codul stipulând o serie de produse/programe pe care ar trebui să le ofere radiodifuzorii care activează pe teritoriul republicii.

Nu există prevederi legale care ar permite agențiilor guvernamentale să intervină în diseminarea informațiilor de către mass-media, cu excepția organelor pe care le editează direct (ex. *Monitorul Oficial*, ziarele raionale ale administrațiilor, revistele de specialitate). Conform cadrului juridic în vigoare al Republicii Moldova, activitatea mass-media poate fi limitată în mod legal doar în baza deciziei instanței judecătorești sau prevederilor legale sectoriale⁷⁶⁵. Independența editorială a mass-media este recunoscută și garantată de lege și se referă la procesul de căutare și comunicare a faptelor sau ideilor. Conform art. 52 al Codului audiovizualului, de exemplu, nu se admit ingerințe din partea autorităților publice și nici din partea vreunui partid, organizații comerciale, economice, social-politice, sindicale etc.⁷⁶⁶.

⁷⁶³ Interviu cu Oleg Postovanu, Șeful Departamentului Politici și Legislație Media, CJI, 16 decembrie 2013.

⁷⁶⁴ Legea presei (art.18), Codul audiovizualului (art.14), Legea privind libertatea de exprimare (art.13).

⁷⁶⁵ Interviu cu Oleg Postovanu, Șeful Departamentului Politici și Legislație Media, CJI, 16 decembrie 2013.

⁷⁶⁶ Codul Audiovizualului al Republicii Moldova nr. 260 din 27.07.2006, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=316988>

Defăimarea este decriminalizată, nu există sancțiuni penale pentru lezarea onoarei și demnității. Potrivit Legii privind libertatea de exprimare⁷⁶⁷, informațiile despre viața privată și de familie a persoanelor publice și a persoanelor fizice care exercită funcții publice, dar și a persoanelor private, pot fi dezvăluite dacă aceste informații prezintă interes public. În cazul persoanelor private, informațiile despre viața privată și de familie pot fi făcute publice dacă se demonstrează că interesul public este mai mare decât interesul persoanei vizate de a nu răspândi informația.

Independență (practică)

În ce măsură mass-media este liberă de ingerințele externe nejustificate?

Scor: 25

Chiar dacă avem o multitudine de instituții media, care oferă știri și programe de divertisment, jurnalismul din Moldova reflectă starea țării în general, care e într-o continuă tranziție. Potrivit Barometrului Global al Corupției 2013⁷⁶⁸, 33% din respondenți consideră că mass-media din RM este coruptă/extrem de coruptă. Situația nu diferă prea mult de anul 2010, când 35% din respondenți afirmă același lucru.

În general, guvernul nu se implică deschis în activitatea mass-mediei. Totuși, chiar dacă legislația există pe hârtie, în realitate, o serie de probleme afectează domeniul. Deși în ultimul timp se atestă anumite ameliorări în activitatea CCA, oricum percepția generală e că *organul de reglementare în audiovizual execută anumite ordine politice*, CCA fiind deseori criticat pentru adoptarea unor decizii politice și netransparente⁷⁶⁹. După cum relevă raportul IREX 2013⁷⁷⁰, în noiembrie 2012, Parlamentul a desemnat trei noi membri ai CCA, procesul, în opinia experților societății civile, fiind netransparent și influențat politic⁷⁷¹. Același lucru se poate spune și despre procesul de selectare de către CCA a candidaților în Consiliul de Observatori (CO) al Companiei publice Teleradio-Moldova care, ulterior, urmează a fi desemnați de către Parlament. În luna decembrie 2013, CCA a selectat, în mod transparent, 12 candidați la funcția de membru al CO. În listă figurează foști și actuali angajați în servicii de presă (Guvern, Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor), agitatori în alegerile parlamentare din noiembrie 2010, în timp ce în afara listei au rămas candidați, experți foarte buni în domeniu⁷⁷². Respectiv, s-a asigurat o transparență minimă, însă corectitudinea pare a fi mai mult mimată, deciziile, în opinia experților media⁷⁷³, fiind influențate de partidele de la guvernare.

În Republica Moldova nu există vreo structură specializată care s-ar ocupa oficial de cenzurarea mass-mediei, iar în ultimii ani nu au fost denunțate public cazuri majore de cenzură în mass media. Uneori, ca cenzură pot fi catalogate cazurile care au legătură cu redactarea și politica editorială a redacțiilor. *Autocenzura, însă, este în mare parte comună pentru majoritatea mass-mediei*⁷⁷⁴.

Jurnaliștii își exercită dreptul la libertatea de exprimare fără probleme, dar *nu toți cunosc care sunt drepturile și obligațiile lor, nu cunosc prevederile Legii privind libertatea de exprimare*⁷⁷⁵. Comparativ

⁷⁶⁷ Lege cu privire la libertatea de exprimare nr. 64 din 23.04.2010, publicată în Monitorul Oficial nr. 117-118/355 din 09.07.2010, http://www.ijc.md/Publicatii/mlu/legislatie/FOE_lege_ro.pdf

⁷⁶⁸ Pe o scară de la 1 la 5 (unde 1 e deloc corupt, iar 5 - extrem de corupt) media a înregistrat un scor de 3 puncte. Barometrul Global al Corupției (BGC) 2013, <http://www.transparency.org/gcb2013/country?country=moldova>

⁷⁶⁹ Freedom House, *Freedom of the press 2012*, <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/FOTP%202012%20Final%20Full%20Report.pdf>

⁷⁷⁰ Ibidem.

⁷⁷¹ Interviu cu Petru Macovei, directorul Asociației Presei Independente, secretar al Consiliului de Presă din Moldova, 16 decembrie 2013.

⁷⁷² Interviu cu Ion Bunduchi, expert media independent, 17 decembrie 2013.

⁷⁷³ Interviu cu Petru Macovei, directorul Asociației Presei Independente, secretar al Consiliului de Presă din Moldova, 16 decembrie 2013.

⁷⁷⁴ Monitorizarea Libertății Presei în țările Parteneriatului Estic. Indicele libertății Presei. Moldova. Iulie-septembrie 2013, <http://media-azi.md/ro/publicatii/indicele-libert%C4%83%C8%9Bii-presei-iulie-septembrie-2013>

⁷⁷⁵ Janeta Hanganu, Alexandru Postică, *Impactul Legii cu privire la libertatea de exprimare*, octombrie 2010 – iulie 2012, Chișinău, 2012, http://www.ijc.md/Publicatii/studii_mlu/Impactul%20legii%20cu%20privire%20la%20libertatea%20de%20exprimare.pdf

cu anii precedenți, accesul la informații este mai facil, însă există totuși cazuri în care funcționarii au o atitudine selectivă, iar măsura de deschidere a acestora față de reprezentanții mass-mediei depinde de gradul de loialitate a jurnaliștilor față de structurile de stat⁷⁷⁶.

De remarcat că în ultimii ani au fost înregistrate mai puține dosare privind defăimarea inițiate de politicieni. Un rol în acest sens îi revine Consiliului de Presă, dar și Legii cu privire la libertatea de exprimare care a fost adoptată în 2010⁷⁷⁷. În prezent, în cazul unui proces de defăimare, sarcina probațiunii, conform Legii cu privire la libertatea de exprimare, le revine ambelor părți în egală măsură⁷⁷⁸. De remarcat că în 2013 nu au fost înregistrate cazuri în care mass-mediei sau jurnaliștilor să le fi fost aplicate amenzi exorbitante pentru defăimare⁷⁷⁹.

Partizanatul media este evident în multe instituții mass-media. Unele instituții de presă aparțin anumitor politicieni care fac parte din partidele aflate la guvernare, altele au anumite simpatii politice, realitate evidentă dacă e urmărit unghiul de abordare și modul de reflectare a subiectelor⁷⁸⁰. Nu există un control oficial asupra mass-mediei, dar neoficial se fac tentative de a influența politica editorială. Acest lucru se poate face și prin intermediul resurselor financiare alocate pentru publicitatea de stat, ca pârghie de influență⁷⁸¹. Dat fiind că Legea cu privire la publicitate nu prevede nici un fel de mecanism prin care publicitatea de stat ar fi distribuită în mass-media, și din moment ce principala Sale house – Casă Media – aparține unui exponent al partidelor de la guvernare, experții media deduc că există un control tacit. În altă ordine de idei, *în legislație nu există reguli clare și nici transparență privind alocarea subsidiilor pentru instituțiile mediatice.* Excepție fac mijloacele alocate de CCA din fondul de susținere a radiodifuzorilor, în valoare de 1,6 mil. MDL, unor radiodifuzori locali/regionali, pentru a produce emisiuni de interes public. Există, totuși, percepția că acțiunea a fost întreprinsă ca CCA să "scape" cumva de banii care, anual, se adună, dar nu se știe cum să fie utilizați⁷⁸². *Activitatea mass-mediei poate fi influențată și de alți actori, cum ar fi cei economici, prin intermediul publicității, deschise sau mascate*⁷⁸³.

În 2013, nu au fost înregistrate cazuri de abuzuri, atacuri fizice serioase la adresa jurnaliștilor. De regulă, infracțiunile care se referă la restrângerea libertății de exprimare, comise de autorități sau persoane fizice, sunt investigate, în special în cazurile în care organizațiile de media și breasla se solidarizează. *Totodată, cazurile de hărțuire și exercitare de presiuni asupra jurnaliștilor sunt comune în rândul politicienilor și, uneori, a judecătorilor.* În ultimul an, amenințări la adresa jurnaliștilor au lansat Mihai Ghimpu, liderul PL, Vladimir Voronin, liderul PCRM, Iurie Muntean, membru PCRM⁷⁸⁴. Și declarațiile lui Mihai Poalelungi, președintele Consiliului Superior al Magistraturii, și Mihai Ghimpu cu privire la reintroducerea pedepsei penale pentru calomnie relevă înrăutățirea condițiilor de activitate.

Cât privește procesul de licențiere și înregistrare, paginile web nu sunt obligate să se înregistreze, și nici blogerii nu au nevoie de a înregistra o entitate legală pentru a-și posta pe bloguri opiniile personale. *Procedura de licențiere pentru posturile de radio și televiziune este transparentă, dar nu și apolitică, or, desemnarea se face pe criterii politice, ca și până la aprobarea, în 2006, a Codului audiovizualului*⁷⁸⁵.

⁷⁷⁶ IREX., *Indicele Durabilității Presei 2013*, <http://www.irex.org/sites/default/files/u128/Moldova.pdf>

⁷⁷⁷ Ibidem.

⁷⁷⁸ Interviu cu Oleg Postovanu, Șeful Departamentului Politici și Legislație Media, CJI, 16 decembrie 2013.

⁷⁷⁹ Monitorizarea Libertății Presei în țările Parteneriatului Estic. Indicele libertății Presei. Moldova. Iulie-septembrie 2013, <http://media-azi.md/ro/publicatii/indicele-libert%C4%83%C8%9Bii-presei-iulie-septembrie-2013>

⁷⁸⁰ Rapoarte de monitorizare a presei: Centrul pentru Jurnalism Independent, www.ijc.md, Asociația Presei Independente, www.api.md, Asociația Presei Electronice Libere APEL, www.apel.md

⁷⁸¹ CJI , *Situația presei în Republica Moldova*, Raport anual 2012, http://ijc.md/index.php?option=com_content&task=view&id=36&Itemid=64

⁷⁸² Interviu cu Ion Bunduchi, expert media independent, 17 decembrie 2013.

⁷⁸³ Monitorizarea Libertății Presei în țările Parteneriatului Estic. Indicele libertății Presei. Moldova. Iulie-septembrie 2013, <http://media-azi.md/ro/publicatii/indicele-libert%C4%83%C8%9Bii-presei-iulie-septembrie-2013>

⁷⁸⁴ Interviu cu Petru Macovei, directorul Asociației Presei Independente, secretar al Consiliului de Presă din Moldova, 16 decembrie 2013.

⁷⁸⁵ Interviu cu Ion Bunduchi, expert media independent, 17 decembrie 2013.

În prezent, independența editorială a mass-mediei publice sau de stat nu este asigurată pe deplin. Finanțarea acestora nu este transparentă și, deseori, mass-media regională finanțată de autoritățile locale se află sub control politic⁷⁸⁶. În ultimii ani, Compania publică Teleradio-Moldova a încetat să mai fie o portavoce pentru guvernare, devenind mai echilibrată în ceea ce privește reflectarea evenimentelor publice⁷⁸⁷, ceea ce a dus la creșterea treptată a încrederii publicului față de această instituție media. Totuși modelul de finanțare, care e bazat pe alocarea banilor din bugetul de stat, rămâne în continuare un instrument pentru ingerințe politice în cadrul instituției⁷⁸⁸.

Transparență (lege)

În ce măsură există prevederi pentru a asigura transparența în activitatea mass-media?

Scor: 50

Subiectul transparenței proprietății radiodifuzorilor și distribuitorilor de servicii/operatorilor prin cablu este abordat de Codul audiovizualului⁷⁸⁹ într-o manieră superficială și, implicit, în câteva articole care conțin dispoziții generale privind concentrarea proprietății. Astfel, art. 23 conține mai multe dispoziții care au tangență cu proprietatea mass-media, stipulând că la eliberarea licenței de emisie trebuie să fie exclusă posibilitatea creării premiselor pentru instituirea monopolului și concentrarea proprietății în domeniul audiovizualului și în domeniul mass-media în general. Același articol obligă solicitanții de licențe de emisie să declare datele de identificare ale proprietarilor și sursele de finanțare. Totuși obligația este sumară și nu contribuie la transparența proprietății, deoarece în toate cazurile sunt declarate doar datele de identificare a firmelor⁷⁹⁰. Art. 25 indică informațiile pe care trebuie să le conțină licența de emisie, dar nu și accesibilitatea acestui document pentru publicul larg. Și art. 41 stipulează că CCA asigură transparența mass-mediei, însă nu prevede un mecanism clar prin care CCA ar exercita această obligație.

Activitatea presei scrise este reglementată de Legea presei nr. 243 din 26.10.1994⁷⁹¹. Legea impune publicațiilor periodice să publice de două ori pe an informații privind sursa și valoarea donațiilor, inclusiv a celor nefinanciare, primite din țară și străinătate, plus datele obligatorii de referință în fiecare ediție - denumirea publicației, fondatorul, numele redactorului, numărul de ordine și data ieșirii de sub tipar, prețul unui exemplar, sediul redacției și al tipografiei, indexul, tirajul, numărul și data înregistrării. Legea însă nu stabilește sancțiuni pentru încălcarea acestei prevederi. Informații mai detaliate privind proprietarii le obține Ministerul Justiției, la înregistrare, dar nu și publicul larg. Legea nu impune divulgarea informației privind interesele deținute în alte mijloace de comunicare în masă de către structura editorială sau de alte personaje sau organisme care participă la aceasta și nici a informației privind persoanele sau organismele, altele decât cele direct implicate în structura editorială, care sunt susceptibile de a exercita o influență semnificativă asupra orientării editoriale a organului sau organelor de presă pe care le administrează⁷⁹².

⁷⁸⁶ IREX., *Indicele Durabilității Presei*, 2013, <http://www.irex.org/sites/default/files/u128/Moldova.pdf>

⁷⁸⁷ APEL, *Monitorizarea programelor de știri și actualități ale IPNA Teleradio Moldova*, 2012, http://www.apel.md/public/upload/md_Raport_ianuarie_2012.pdf

⁷⁸⁸ Mapping digital media/ Moldova Country report. London, 2012, <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/mapping-digital-media-moldova>

⁷⁸⁹ Codul audiovizualului al Republicii Moldova nr. 260 din 27.07.2006, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=316988>

⁷⁹⁰ Doina Costin, Mamuka Andguladze, *Transparența proprietății mass-media în Republica Moldova*, Studiu, CJI, 2012, http://ijc.md/Publicatii/studii_mlu/Transparența%20proprietății%20mass%20media%20in%20Republica%20Moldova/index.html

⁷⁹¹ Legea presei nr. 243-XIII din 26.10.1994, http://ijc.md/Publicatii/mlu/legislatie/legea_presei.pdf

⁷⁹² Doina Costin, Mamuka Andguladze, *Transparența proprietății mass-media în Republica Moldova*, Studiu, CJI, 2012, http://ijc.md/Publicatii/studii_mlu/Transparența%20proprietății%20mass%20media%20in%20Republica%20Moldova/index.html

Legislația în vigoare nu conține prevederi care ar obliga presa să publice informații despre politica editorială sau orientarea politică a organelor de presă. Politica editorială se bazează pe concepția serviciului de programe care se prezintă CCA, în cazul radiodifuzorilor. Și chiar dacă aceștia prezintă rapoarte anuale, CCA-ul nu are capacitatea fizică să verifice dacă concepția prezentată a fost realizată integral. Cât privește orientarea politică, atât presa scrisă, cât și radiodifuzorii trebuie să activeze respectând principiul de pluralitate a opiniilor. Orientare politică declarată au doar instituțiile de presă scrisă înființate de un partid⁷⁹³.

Transparență (practică)

În ce măsură mass-media este transparentă?

Scor: 25

În 2013, gradul de transparență a proprietății mass-media a rămas la nivelul ultimilor ani⁷⁹⁴. Mass-media nu a fost și nici nu este interesată de subiectul proprietății media, în mare parte din cauza lipsei de transparență a informațiilor despre proprietari și imposibilitatea de a proba o anumită informație. *Deficitul de informații publice despre proprietatea mass-media, iar în unele cazuri absența completă a transparenței financiare și organizaționale a trusturilor care au în proprietate mass-media, limitează posibilitățile societății civile de a accesa informații despre sursele financiare sau finanțarea trusturilor⁷⁹⁵.*

Informațiile publice despre proprietarii mass-media sunt destul de sumare, iar în cazul trusturilor ce au în proprietate companii mass-media informațiile pot lipsi completamente. Or, instituțiile guvernamentale care dețin asemenea informații nu asigură caracterul lor public⁷⁹⁶.

De cele mai multe ori, potrivit cercetătorilor media⁷⁹⁷, *informația cu privire la proprietarii și proprietatea mass-mediei în mijloacele de informare din Republica Moldova nu poate fi accesată sau obținută.* Astfel, jurnaliștii sunt nevoiți să opereze doar cu informații care nu pot fi verificate, iar în cele mai multe cazuri, pentru a reflecta subiecte ce țin de proprietarii și proprietatea mass-mediei, sunt nevoiți să se folosească de anumite presupuneri sau conexiuni între politica editorială, declarații și inserări din rapoartele de monitorizare a comportamentului mass-media. De regulă, mass-media scrisă și audiovizuală oferă, pe site-uri sau în publicații, informații sumare care, de cele mai multe ori, conțin doar detalii privind componența echipei redacționale și datele de contact.

Responsabilitate (lege)

În ce măsură există prevederi legale care ar asigura că presa este responsabilă pentru activitatea sa?

Scor: 75

Conform art. 40 al Codului audiovizualului, printre atribuțiile CCA se numără și monitorizarea conținutului serviciilor de programe oferite de radiodifuzori ori de câte ori consiliul consideră necesar sau este sesizat cu privire la nerespectarea de către radiodifuzorul sau distribuitorul de servicii a prevederilor legale, a normelor de reglementare în domeniu sau a obligațiilor înscrise în licența de emisie. Totodată, același articol stipulează că CCA adoptă Codul de conduită a radiodifuzorilor.

⁷⁹³ Interviu cu Oleg Postovanu, Șeful Departamentului Politici și Legislație Media, CJI, 16 decembrie 2013.

⁷⁹⁴ Mapping digital media/ Moldova Country report. London, 2012, <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/mapping-digital-media-moldova>

⁷⁹⁵ Doina Costin, Mamuka Andguladze, *Transparența proprietății mass-media în Republica Moldova*, Studiu, CJI, 2012, http://ijc.md/Publicatii/studii_mlu/Transparena%20proprietatii%20mass%20media%20in%20Republica%20Moldova/index.html

⁷⁹⁶ IREX, *Indicele Durabilității Media 2012*, http://www.irex.org/sites/default/files/u105/EE_MSI_2012_Moldova.pdf

⁷⁹⁷ Doina Costin, Mamuka Andguladze, *Transparența proprietății mass-media în Republica Moldova*, Studiu, CJI, 2012, http://ijc.md/Publicatii/studii_mlu/Transparena%20proprietatii%20mass%20media%20in%20Republica%20Moldova/index.html

Codul de conduită a radiodifuzorilor, adoptat în 2007, conține prevederi menite să asigure informarea justă, completă, adecvată a publicului și să asigure pluralismul politic, să servească interesul public și să nu admită violarea drepturilor omului. Documentul stabilește regulile ce vizează colectarea informației și protecția surselor, independența jurnalistului și responsabilitatea radiodifuzorului⁷⁹⁸. Conform prevederilor Codului audiovizualului, radiodifuzorii titulari de licență de emisie prezintă anual Consiliului Coordonator al Audiovizualului (CCA) un raport privind realizarea concepției serviciului de programe pentru anul de activitate precedent. Radiodifuzorii publici prezintă un asemenea raport nu doar CCA, dar și Parlamentului, împreună cu raportul privind executarea bugetului⁷⁹⁹.

Presa scrisă și Internetul nu sunt reglementate atât de strict ca audiovizualul, activitatea acestora și respectarea prevederilor deontologice fiind monitorizată de Consiliul de Presă, creat în 2009 de câteva organizații neguvernamentale. Acest mecanism de autoreglementare a mass-mediei funcționează în baza Codului deontologic adoptat de organizațiile de media în 2011 și urmărește ca mass-mediei scrise și online, dar și versiunile online ale radiodifuzorilor, să respecte normele etice și deontologice universal acceptate. Consiliul de Presă asigură dezbaterea publică a cazurilor de defăimare reclamate, adoptând decizii care constată încălcările deontologice și face recomandări în fiecare caz în parte, precum și recomandări generale pentru instituțiile mass-media din Moldova⁸⁰⁰. Chiar dacă este o structură de autoreglementare jurnalistică și nu poate aplica amenzi, într-o anumită măsură, activitatea Consiliului de Presă influențează benefic calitatea produselor jurnalistice⁸⁰¹.

Mass-media care nimerește în vizorul Consiliului de presă trebuie să reacționeze la deciziile acestuia, urmând să ofere drept la replică persoanelor care au depus plângeri. În cazul în care nu se conformează, acestea pot fi atacate în instanță și, dacă curtea constată abateri de la legislație, urmează să ofere drept la replică, să publice dezmințiri etc. Potrivit Codului deontologic, jurnalistul are datoria să corecteze erorile actuale în cel mai scurt timp, publicând erate sau rectificări, respectând principiul potrivit căruia orice persoană vizată direct într-un material are dreptul la replică. Replica se publică în cel mai scurt timp, de preferință în condiții similare cu materialul jurnalistic la care se referă⁸⁰². De notat că mass-media nu este obligată să prezinte rapoarte către Consiliul de Presă.

Responsabilitate (practică)

În ce măsură mass-media poate fi responsabilizată în practică?

Scor: 50

În anul 2013, organul de reglementare în audiovizual, CCA, s-a remarcat printr-un activism mai mare decât în anii precedenți, monitorizând constant radiodifuzorii și aplicând sancțiuni în mai multe cazuri. Astfel, printre ultimele decizii ale CCA se numără cea care vizează sancționarea cu amendă maximă a postului de radio Jurnal FM⁸⁰³ pentru proliferarea în cadrul emisiunii *X te iubește* a limbajului obscen. Prestația moderatorului emisiunii a fost calificată drept incitatoare la violență verbală, iar secvențele emisiunii, drept jignitoare și indecente, care ofensează demnitatea umană și bunul-simț. Și altă dată, postul de radio a mai fost sancționat de CCA pentru aceleași abateri înregistrate în aceeași emisiune. Și în sensul nerespectării prevederilor Codului audiovizualului privind procentajul de muzică autohtonă au fost aplicate sancțiuni – avertizări publice - posturilor de radio Radio Alla, Hit FM, Univers FM, Muz FM, Radio Zum și Radio Sport⁸⁰⁴. Postului Radio Stil/Стильное Радио, care difuzează muzică autohtonă mai mult în orele nocturne, i-a fost aplicată amendă maximă.

⁷⁹⁸ http://www.cca.md/files/decizii_cca_2007.pdf

⁷⁹⁹ Interviu cu Oleg Postovanu, Șeful Departamentului Politici și Legislație Media, CJI, 16 decembrie 2013.

⁸⁰⁰ Interviu cu Petru Macovei, directorul Asociației Presei Independente, secretar al Consiliului de Presă din Moldova, 16 decembrie 2013.

⁸⁰¹ Ibidem.

⁸⁰² http://consiliuldepresa.md/fileadmin/fisiere/fisiere/Cod_deontologic_al_jurnalistului_din_Republica_final.pdf

⁸⁰³ CCA a sancționat cu amendă maximă "Jurnal FM", <http://www.cca.md/news/cca-sanc-ionat-cu-amend-maxim-jurnal-fm>

⁸⁰⁴ <http://www.cca.md/news/cca-sanc-ionat-dou-posturi-de-radio-pentru-nerespectarea-ponderii-crea-iilor-muzicale-autohtone>

Totuși trebuie de menționat că se resimte o anumită ineficiență a CCA, din cauza lipsei de independență. Or, în opinia experților media⁸⁰⁵, nu întotdeauna sancțiunile sunt aplicate corect și echidistant. Drept exemplu în acest sens poate servi decizia Curții Supreme de Justiție în dosarul *Jurnal TV versus CCA* în care magistrații au constatat că este evidentă concurența neloială promovată de CCA și crearea condițiilor privilegiate pentru unii radiodifuzori. Astfel, în timp ce Jurnal TV suportă cheltuieli considerabile pentru subtitrarea și dublarea filmelor străine, CCA acordă neîntemeiat facilități altor posturi care nu s-au conformat prevederilor legale, prin nesancționarea acestora, se mai arată în hotărârea CSJ⁸⁰⁶.

Cu referire la responsabilizarea presei scrise, merită de menționat că, treptat, Consiliul de Presă din Moldova capătă credibilitate. Astfel, în 2013, au fost înregistrate mai multe cazuri când cetățenii au depus plângeri la consiliu. Printre reclamanți se numără și deputați, și primari, și reprezentanți ai Consiliului Superior al Magistraturii. *Totuși asigurarea responsabilizării mass-mediei în practică e destul de problematică, în principal din cauza că nu toate instituțiile mass-media se conformează deciziilor Consiliului de Presă.* În unele cazuri de încălcare gravă și intenționată a deontologiei profesionale și a drepturilor omului, Consiliul de Presă solicită aplicarea sancțiunilor prevăzute de lege pentru unii radiodifuzori⁸⁰⁷.

De regulă, mass-media scrisă oferă dreptul la replică doar atunci când este solicitată, fără a încerca apriori să afle care este opinia celor vizați direct în diferite materiale controversate. O mare parte din mass-media care are versiuni online a creat și forumuri, însă acestea nu sunt întotdeauna gestionate eficient. Din lipsă de personal, discuțiile nu sunt moderate eficient și, ca rezultat, uneori în conținut se strecoară limbajul urii, îndemnuri la violență etc.

De notat că marea majoritate a mass-mediei nu are juriști. Singura organizație neguvernamentală care a angajat recent un jurist pentru membrii săi este Asociația Presei Independente⁸⁰⁸. De asemenea, nu toate media au juriști care le-ar acorda consultații, în special când e vorba de investigații jurnalistice. Centrul pentru Jurnalism Independent oferă în acest sens consultații gratuite jurnaliștilor⁸⁰⁹.

Mecanisme de integritate (lege)

În ce măsură este asigurată, prin prevederi legale, integritatea angajaților din mass-media?

Scor: 75

Codul deontologic al jurnalistului din Republica Moldova” (redacție nouă) a fost adoptat în 2011, fiind în acest moment semnat de peste o sută de instituții și asociații mass-media⁸¹⁰ din Republica Moldova care și-au asumat, voluntar, respectarea principiilor etice și profesionale prevăzute de cod⁸¹¹. Codul deontologic include prevederi ce se referă la asigurarea acurateței informației (obținerea și tratamentul informației, acuratețea și verificarea faptelor, separarea faptelor de opinie și comunicarea comercială, corectarea erorilor și dreptul la replică, clauza de conștiință și cenzură), regimul surselor

⁸⁰⁵ Interviu cu Ion Bunduchi, expert media independent, 17 decembrie 2013.

⁸⁰⁶ Ibidem.

⁸⁰⁷ Printre cazurile de rezonanță examinate în 2013 de Consiliul de Presă figurează și plângerea depusă de Centrul de Informații GENDERDOC-M împotriva postului de radio Jurnal FM. Luând în considerație gravitatea încălcărilor constatate, Consiliul de Presă a solicitat Consiliului Coordonator al Audiovizualului să examineze corespunderea conținutului emisiunii „X te iubește” și, eventual, să aplice sancțiuni pentru încălcarea legislației în vigoare.

⁸⁰⁸ Interviu cu Petru Macovei, directorul Asociației Presei Independente, secretar al Consiliului de Presă din Moldova, 16 decembrie 2013.

⁸⁰⁹ Interviu cu Oleg Postovanu, Șeful Departamentului Politici și Legislație Media, Studiu, CJI, 16 decembrie 2013.

⁸¹⁰ Presă scrisă, posturi de radio și televiziune, mass-media online, organizații neguvernamentale de media.

⁸¹¹ 88 de instituții și asociații mass-media din Republica Moldova au semnat „Codul deontologic al jurnalistului din Republica Moldova”, <http://consiliuldepresa.md/ro/stiri/detalii-stire/articol/88-de-institutii-si-asociatii-mass-media-au-semnat-codul-deontologic-al-jurnalistului-din-republi.html>

(protecția surselor și relația pecuniară cu sursele), protecția drepturilor omului (viața privată, prezumția de nevinovăție, protecția persoanelor în situații vulnerabile, protecția minorilor, toleranță și nediscriminare), conflictul de interese.

De notat că, potrivit codului, jurnalistul nu ar trebui să accepte cadouri în bani, în natură sau orice alte avantaje care îi sunt oferite pentru influențarea actului jurnalistic. Se permite acceptarea de materiale promoționale cu valoare simbolică pentru informare, uz redacțional sau personal. În relațiile pe care le menține cu autoritățile publice, cu diverse structuri economice sau persoane fizice în timpul îndeplinirii îndatoririlor sale profesionale, jurnalistul trebuie să evite orice raport care ar putea să-i afecteze independența și imparțialitatea⁸¹².

Codurile de etică interne în cadrul redacțiilor sunt rar întâlnite și aplicate.

Mecanisme de integritate (practică)

În ce măsură este asigurată în practică integritatea jurnaliștilor?

Scor: 50

În prezent, există jurnalism de calitate care respectă standardele profesiei și, totodată, există jurnalism de calitate proastă, fără verificarea adecvată a surselor, cu carențe semnificative ce țin de etică și deontologie⁸¹³. Mai multe rapoarte de monitorizare realizate de organizații neguvernamentale de media care au drept scop de a sprijini și proteja mass-media independentă (CJI, API, APEL) relevă *probleme ce țin de manipularea informației, respectarea standardelor profesionale, eticii și deontologiei, în special ce țin de drepturile copiilor, persoanelor cu dizabilități, minorităților, persoanelor în situații vulnerabile*⁸¹⁴. Materialele jurnalistice nu citează întotdeauna toate părțile vizate, în special când e vorba de subiecte controversate, autorii ignorând deseori astfel de principii ca obiectivitatea, corectitudinea, separarea faptelor de opinii etc.⁸¹⁵.

În goana după senzațional, jurnaliștii ignoră deseori prevederile Codului deontologic. Chiar dacă se organizează traininguri de profesionalizare, etica și deontologia se studiază în facultăți și în școli, în practică situația e diferită. Mulți cunosc regulile, dar nu le aplică, fie din cauza autocenzurii, fie din cauza politicii editoriale etc⁸¹⁶.

Cadourile din partea surselor sau protagoniștilor materialelor sunt deseori acceptate și nu se consideră a fi o abatere prea mare. Există cazuri când cadourile vin din partea autorităților guvernamentale cu prilejul anumitor sărbători și acestea sunt acceptate de majoritatea jurnaliștilor, care consideră că acestea nu ar putea să le afecteze în vreun fel integritatea jurnalistică.

În concluzie, se poate afirma că *etica și deontologia sunt mai mult teorie decât practică.* În multe redacții nu există coduri de etică interne și nici comisii de etică. Organizațiile neguvernamentale fac tentative să redreseze situația prin intermediul unor campanii antimanipulare, campanii de fortificare a integrității jurnalistice etc.⁸¹⁷. Consiliul de Presă este organizația care îndeamnă redactorii/managerii să respecte codul. Chiar dacă este o structură de autoreglementare jurnalistică și nu poate aplica amenzi, într-o anumită măsură, activitatea Consiliului de Presă influențează benefic calitatea produselor jurnalistice⁸¹⁸.

⁸¹² Codul deontologic al jurnalistului din Republica Moldova, http://consiliuldepresa.md/fileadmin/fisiere/fisiere/Cod_deontologic_al_jurnalistului_din_Republica_final.pdf

⁸¹³ IREX, *Indicele Durabilității Presei 2013*, <http://www.irex.org/sites/default/files/u128/Moldova.pdf>

⁸¹⁴ CJI, *Reflectarea de către mass-media a subiectelor de interes public*, 2012, http://ijc.md/index.php?option=com_content&task=view&id=566&Itemid=127

⁸¹⁵ Ibidem.

⁸¹⁶ IREX, *Indicele Durabilității Presei 2013*, <http://www.irex.org/sites/default/files/u128/Moldova.pdf>

⁸¹⁷ Interviu cu Petru Macovei, directorul Asociației Presei Independente, secretar al Consiliului de Presă din Moldova, 16 decembrie 2013.

⁸¹⁸ Ibidem.

Investigarea și expunerea cazurilor de corupție (practică)

În ce măsură mass-media reflectă și investighează cazurile de corupție?

Scor: 50

Una din problemele care predomină în ultimii ani în breasla jurnalistică din RM e lipsa de investigații jurnalistice. În prezent, există o singură publicație specializată în anchete reportericești – Ziarul de gardă, care produce și materiale video, preluate de unele posturi tv. De asemenea, Centrul pentru Investigații Jurnalistice se axează pe investigarea anumitor subiecte care sunt ulterior publicate de mai multe ziare naționale, regionale și locale. În ambele cazuri, instituțiile reușesc să facă investigații jurnalistice datorită suportului financiar din partea diferitelor organisme internaționale.

Majoritatea instituțiilor mass-media evită însă să abordeze în profunzime subiectul corupției, din diverse motive – fie că e vorba de lipsa de resurse umane și financiare, fie de lipsa de interes pentru astfel de subiecte, în condițiile în care ele sunt partizane ale guvernării și nu sunt interesate de expunerea cazurilor de corupție. Anchetele reportericești realizate implică deseori nume din eșalonul de vârf al puterii, dar nu întotdeauna conțin suficiente probe care ar demonstra vina acestora. Astfel, după publicarea materialelor, organele de control se autosesizează destul de rar în vederea deschiderii dosarelor pe numele celor bănuți de corupție⁸¹⁹.

Dezvoltarea jurnalismului de investigație trenează din mai multe motive. Jurnaliștii de investigație se confruntă cu o multitudine de probleme atunci când investighează subiecte de interes public. Printre acestea figurează accesul dificil la informații – refuzuri sau răspunsuri întârziate la cererile de acces la informație, dar și răspunsuri formale, incomplete, care nu oferă detalii și informațiile necesare⁸²⁰. Din această cauză, procesul de documentare în cadrul unei anchete reportericești este foarte anevoios, de lungă durată și, de cele mai multe ori, costisitor. Acești factori, alături de alte condiții, cum ar fi amenințările, riscurile la care se expun jurnaliștii și procesele inechitabile în instanță determină lipsa departamentelor de investigații în cadrul majorității redacțiilor⁸²¹. Un alt motiv rezidă în lipsa de abilități și de experiență în rândul jurnaliștilor⁸²².

În 2013, s-au observat, totuși, anumite ameliorări comparativ cu anii precedenți. Investigațiile s-au bazat pe surse mai credibile și au ajuns chiar și pe ecranele tv, cum ar fi, de exemplu, *Reporter de gardă*, emisiune produsă de *Ziarul de gardă* și pusă pe post de postul public de televiziune Moldova 1, sau *Patrula Jurnal TV* de la Jurnal TV⁸²³.

⁸¹⁹ IREX, *Indicele Durabilității Presei 2013*, <http://www.irex.org/sites/default/files/u128/Moldova.pdf>

⁸²⁰ Centrul Acces Info, *Accesul la informație și transparența în procesul decizional: evoluții și... inerție. Raport anual de monitorizare 2011*, www.acces-info.org.md/upload/UNKNOWN_PARAMETER_VALUE.pdf

⁸²¹ Ziarul de gardă, *8 ani grei și 8 probleme grele*, 26 iulie 2012, <http://www.zdg.md/exclusiv/8-ani-lungi-si-8-probleme-grele>

⁸²² IREX, *Indicele Durabilității Presei 2013*, <http://www.irex.org/sites/default/files/u128/Moldova.pdf>

⁸²³ Ibidem.

Informarea publicului asupra fenomenului corupției și impactului acestuia (practică)

În ce măsură mass-media informează publicul despre corupție și impactul acesteia asupra țării?

Scor: 25

Reflectarea fenomenului corupției și a impactului acestuia nu este prioritară pe agenda mass-media. Situația nu diferă prea mult de cea de până la 2009, când monitorizările⁸²⁴ relevau că presa nu era interesată de subiectul corupției, urmărind mai mult declarațiile sau acuzațiile de corupție și evenimentele produse. Experții notează că și în prezent materialele relevante se axează, de obicei, pe acuzații de corupție la adresa diferiților demnitari și politicieni și pe programele anticorupție⁸²⁵. Iar cazurilor specifice de corupție și gestionării incorecte a fondurilor publice le este acordată mai puțină atenție. În mare parte, reflectarea se limitează la știri, numărul interviurilor, analizelor și al materialelor de opinie fiind destul de mic. Posturile de televiziune cu acoperire națională și regională, la care are acces marea majoritate a populației, nu reflectă astfel de subiecte în profunzime. Majoritatea instituțiilor mass-media nu desfășoară programe speciale care ar avea ca scop educarea publicului. De regulă, acestea apar doar în contextul implementării unor proiecte speciale de către organizații internaționale sau neguvernamentale, materialele fiind deseori publicate contra plată.

Posturile publice de radio și televiziune nu au programe dedicate acestei teme, prin care ar informa publicul despre corupție și impactul asupra societății în general, iar subiectul este dezbătut uneori în cadrul emisiunilor puse pe post, cu invitarea diferiților experți și responsabili din cadrul autorităților centrale.

Informarea publicului asupra subiectelor ce vizează guvernarea (practică)

În ce măsură media informează publicul despre activitățile guvernului și altor actori guvernamentali?

Scor: 75

Mass-media din Republica Moldova este caracterizată prin polarizare și partizanat, politici editoriale în funcție de simpatii sau antipatii politice. Acest lucru face dificilă reflectarea corectă și echilibrată a evenimentelor curente⁸²⁶.

Așa cum presa din RM e preocupată în special de politic, pe agenda acesteia se regăsesc multe subiecte de pe agenda guvernamentală. Ședințele de Guvern și ale Parlamentului sunt ținute în vizor cu regularitate, declarațiile, conferințele de presă – la fel. De regulă, perspectivele reflectării activităților guvernamentale depind de culoarea politică a instituției mediatice. Presa de opoziție pune accentul preponderent pe probleme, lacune, lansează acuzații de corupție, e nevoie însă să se realizeze investigații serioase care ar proba aceste acuzații. În același timp, presa pro-guvernamentală se axează pe succesele și rezultatele guvernării, în special în contextul integrării europene. Astfel, publicul, în special cel care are acces la Internet, are la dispoziție suficientă informație despre activitatea guvernului⁸²⁷. Totodată, *pentru consumatorii de media e destul de dificil să obțină informații corecte și echidistante, or, pentru a-și crea o părere informată, aceștia trebuie să consulte mai multe surse media⁸²⁸.*

⁸²⁴ Reflectarea fenomenului corupției în mass-media, http://ijc.md/index.php?option=com_content&task=view&id=321&Itemid=115

⁸²⁵ Interviu cu Petru Macovei, directorul Asociației Presei Independente, secretar al Consiliului de Presă din Moldova, 16 decembrie 2013.

⁸²⁶ CJI, *Situația presei în Republica Moldova*, Raport anual 2012, http://ijc.md/index.php?option=com_content&task=view&id=36&Itemid=64

⁸²⁷ Interviu cu Ion Bunduchi, expert media independent, 17 decembrie 2013.

⁸²⁸ CJI, *Reflectarea de către mass-media a subiectelor de interes public*, 2012, http://ijc.md/index.php?option=com_content&task=view&id=566&Itemid=127

Recomandări:

- Transparentizarea procesului de acordare sau retragere a frecvențelor de emisie și a procesului de stabilire a grilei obligatorii de programe retransmise prin rețelele de cablu, stabilind criteriile și condiții clare de acces pentru toți radiodifuzorii, cu oferirea priorității companiilor care produc programe autohtone;
- Abținerea, din partea autorităților publice, de la exercitarea influenței asupra CCA și a radiodifuzorilor publici, neadmiterea exercitării presiunilor de către diverse grupuri de interese de ordin politic sau economic;
- Modificarea Codului audiovizualului în vederea asigurării transparenței proprietarilor mass-media;
- Modificarea cadrului legal pentru neadmiterea concentrării excesive a mass-media;
- Adoptarea unui mecanism funcțional de implementare a Legii privind accesul la informație;
- Adoptarea și respectarea de către mass-media a codurilor interne de etică și a Codului deontologic al jurnalistului din Moldova;
- Încurajarea instituțiilor mass-media să angajeze juriști pentru a consulta jurnaliștii în cazul reflectării subiectelor de interes public care ar putea duce la acțiunea în judecată pe motiv de defăimare;
- Încurajarea persoanelor ale căror drepturi au fost violate să apeleze la Consiliul de Presă;
- Asigurarea colaborării dintre instituțiile publice și mass-media în elaborarea unor programe speciale menite să informeze publicul despre pericolul corupției și necesitatea diminuării toleranței față de acest fenomen.

SOCIETATEA CIVILĂ

REZUMAT

Potrivit cercetărilor unor organizații internaționale, sustenabilitatea sectorului asociativ din Republica Moldova este în evoluție, cele mai semnificative progrese fiind înregistrate la capitolul advocacy și imagine publică. Cu toate acestea, organizațiile neguvernamentale se confruntă cu mai multe probleme, cea mai gravă fiind viabilitatea financiară joasă, cauzată de o dependentă excesivă a bugetelor de granturile externe. Deși legislația este permisivă în contextul creării organizațiilor neguvernamentale, ea nu este favorabilă din punct de vedere al finanțării acestora din mijloace publice și nu încurajează filantropia și sponsorizarea de către agenții economici. Partinitatea și angajarea politică a mai multor organizații ale societății civile este considerată o problemă importantă a sectorului asociativ. Transparența joasă a organizațiilor neguvernamentale, funcționalitatea insuficientă a boardurilor, carențele la capitolul etică și integritate reduc capacitățile de guvernare a acestui sector. Organizațiile neguvernamentale se manifestă ca un partener tot mai activ în colaborarea cu autoritățile publice, sporesc eforturile de monitorizare și evaluare a politicilor publice, însă deficitul de cadre profesionale și insuficiența resurselor financiare afectează aceste activități. Nivelul încrederii publicului în organizațiile neguvernamentale este jos, fapt explicat inclusiv prin transparența insuficientă a acestora, cunoașterea slabă de către populație a activității lor, așteptărilor înalte ale populației față de ele.

Tabelul de mai jos reprezintă rezultatele evaluării pilonului Societatea civilă:

Societatea civilă, Scor general: 52/100			
	Indicator	Lege	Practică
Capacitate 50/100	Resurse	50	25
	Independență	75	50
Guvernare 42/100	Transparență	-	25
	Responsabilitate	-	50
	Integritate	-	50
Rol 63/100	Responsabilizarea guvernanților	75	
	Reforma politicilor	50	

STRUCTURĂ ȘI ORGANIZARE

Potrivit Registrului de Stat al Organizațiilor necomerciale⁸²⁹, în Republica Moldova sunt înregistrate circa 8700 organizații necomerciale (ONC), cea mai mare parte a cărora sunt asociații obștești (73%) cu diferite domenii de activitate. Doar 25% din ONC sunt active, circa 65% din toate organizațiile sunt localizate în municipiul Chișinău. Aproximativ 40% din ONC își revendică permanent statutul de utilitate publică⁸³⁰.

ONC se instituie și funcționează în baza dreptului la asociere stabilit în Declarația Universală a Drepturilor Omului, în Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice, precum și în Constituția Republicii Moldova. Cadrul legal național care reglementează activitatea ONC cuprinde Codul civil al Republicii Moldova⁸³¹, Legea cu privire la asociațiile obștești⁸³², Legea cu privire la fundații⁸³³, Legea cu privire la filantropie și sponsorizare⁸³⁴, Legea voluntariatului⁸³⁵, Codul fiscal al RM⁸³⁶, Regulamentul Comisiei de certificare a utilității publice⁸³⁷ etc.

Potrivit Codului civil⁸³⁸, în RM există trei categorii de organizații necomerciale: asociația (sub formă de asociație obștească, asociație religioasă, partid sau altă organizație social-politică, sindicat, uniune de persoane juridice, patronat, alte forme în condițiile legii), fundația și instituția. Codul civil stabilește că organizațiile necomerciale devin subiecți de drept în momentul înscrierii în Registrul de Stat⁸³⁹. Totodată, asociațiile obștești pot activa fără a-și înregistra statutul⁸⁴⁰, astfel fiind recunoscută și existența unor asociații neformale, care nu sunt subiecți de drept⁸⁴¹. Organul de stat care înregistrează ONC este Ministerului Justiției. Începând cu 2012, Registrul de stat al ONC este postat pe pagina web a Ministerului Justiției, fiind disponibil publicului. Angajamentele Parlamentului, Guvernului, altor autorități publice în contextul colaborării cu societatea civilă, implicit a susținerii acestora, sunt stabilite în Strategia de dezvoltare a societății civile⁸⁴², Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015⁸⁴³, Strategia națională anticorupție (SNA) pe anii 2011-2015 și Planul de acțiuni pe anii 2012–2013 pentru implementarea SNA⁸⁴⁴, Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016⁸⁴⁵ și Planul de acțiuni pentru implementarea strategiei citate pentru anii 2011–2016 ș.a.

⁸²⁹ La data de 10.03.2014 în acest Registru (<http://rson.justice.md/organizations>) au fost înregistrate 8673 de organizații necomerciale (ONC), inclusiv 6305 asociații obștești, 848 de instituții, 326 de fundații, 95 de asociații patronale, 51 de sindicate.

⁸³⁰ Strategia de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012–2015, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=346217>.

⁸³¹ Codul civil al RM aprobat prin Legea nr. 1107 din 06.06.2002.

⁸³² Legea cu privire la asociațiile obștești nr. 837 din 17.05.1996.

⁸³³ Legea cu privire la fundații nr. 581/1999 din 30.07.1999.

⁸³⁴ Legea cu privire la filantropie și sponsorizare nr. 1420/2002 din 31.10.2002.

⁸³⁵ Legea voluntariatului nr. 121 din 18.06.2010.

⁸³⁶ Codul fiscal al Republicii Moldova, Cod nr. 1163 din 24.04.1997.

⁸³⁷ **Hotărârea Guvernului nr. 266** din 12.04.2011 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Comisiei de Certificare și a modelului Certificatului de utilitate publică.

⁸³⁸ Articolul 181 din Codul civil.

⁸³⁹ Articolul 63(1) din Codul civil.

⁸⁴⁰ Articolul 19 din Legea cu privire la asociațiile obștești.

⁸⁴¹ În RM există mai multe asociații de acest gen, inclusiv Alianța Anticorupție, Consiliul Național de Participare, Coaliția pentru Alegeri Libere și Corecte, Consiliul Național al ONG.

⁸⁴² Legea nr. 205 din 28.09.2012 pentru aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012–2015 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei.

⁸⁴³ **Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 289** din 07.05.2012 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015.

⁸⁴⁴ Hotărârea Parlamentului nr. 154 din 21.07.2011 pentru aprobarea Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011-2015, **Hotărârea Parlamentului nr. 12** din 17.02.2012 privind aprobarea Planului de acțiuni pe anii 2012–2013 pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011–2015.

⁸⁴⁵ Legea nr. 231 din 25.11.2011 privind aprobarea Strategiei de Reformă a Sectorului Justiției pentru anii 2011–2016.

În prezentul pilon este analizată activitatea asociațiilor obștești (AO) care reprezintă cea mai mare și cea mai activă parte a societății civile din Republica Moldova.

Resurse (lege)

În ce măsură cadrul legislativ asigură un mediu propice societății civile?

Scor: 50

Cadrul legal nu limitează posibilitățile de instituire și funcționare a AO, precum și nu interzice realizarea de către ele a activităților de advocacy și de critică a guvernanților. AO republicane și internaționale își înregistrează statutul la Ministerul Justiției, iar cele locale – la organele administrației publice locale în a căror rază teritorială se constituie. Termenul de înregistrare a AO este de 30 de zile, taxa de înregistrare constituie 90 de lei (cca 5 EUR). În cazul în care Ministerul Justiției constată lipsa anumitor informații, organizațiile trebuie să reia procedura de la început, așteptând încă 30 de zile pentru a afla dacă statutul este acceptat spre înregistrare. Modificările și completările în statut se înregistrează conform aceleiași proceduri și în aceleași termene ca și statutul. Refuzul de a înregistra statutul AO poate fi atacat în instanța de contencios administrativ⁸⁴⁶.

Reprezentanții AO consideră problematică procedura de înregistrare și de revizuire a statutelor, chiar dacă în ultimii ani aceasta a fost îmbunătățită, inclusiv prin aducerea Legii cu privire la asociațiile obștești în concordanță cu Codul civil, prin stabilirea unor reguli mai permissive de obținere a statutului de utilitate publică și prin oferirea consultațiilor/instruirilor de către angajații Ministerului Justiției. Astfel, unul din experții intervievați a remarcat că o problemă la înregistrarea AO este *termenul îndelungat al acestui proces*, în unele țări CSI durata înregistrării fiind de o săptămână sau chiar de două zile⁸⁴⁷.

AO pot solicita statutul de utilitate publică, acest statut fiind introdus în Legea cu privire la asociațiile obștești pentru a le face eligibile pentru anumite beneficii fiscale și sprijin din partea statului. Statutul de utilitate publică este atribuit de către Comisia de certificare de pe lângă Ministerul Justiției⁸⁴⁸ (Comisia), alcătuită din 9 membri, inclusiv reprezentanți ai AO. Membrii Comisiei își exercită împuternicirile pe baze obștești, durata mandatului fiind de 5 ani. Cererea de recunoaștere a statutului de utilitate publică se examinează în timp de o lună din momentul prezentării. În urma examinării, Comisia adoptă decizia despre recunoașterea utilității publice și eliberează certificatul de utilitate publică sau respinge cererea, motivele fiind expuse în decizia de refuz. Decizia de refuz poate fi contestată în instanța de judecată în termen de 3 luni de la data adoptării. Certificatul de utilitate publică este eliberat pe 3 ani.

În opinia unui membru al Comisiei de certificare⁸⁴⁹, *procedura de obținere a certificatului de utilitate publică este împovărătoare și trebuie simplificată*, inclusiv prin reducerea numărului de documente solicitate de la AO. Totodată, experții intervievați consideră *insuficiente capacitățile Comisiei de certificare și ale Secretariatului acesteia*, în special din motiv că acest organ este neformal și membrii lui activează pe bază de voluntariat⁸⁵⁰. În consecință, unele atribuții ale Comisiei stabilite în legislație nu se realizează (de ex., verificarea respectării de către AO a statutului de utilitate publică, elaborarea Raportului de activitate a Comisiei), există temeri că această Comisie ar putea să nu

⁸⁴⁶ Articolul 22 din Legea cu privire la asociațiile obștești.

⁸⁴⁷ Interviu cu Serghei Neicovcen, Director executiv al Centrului „Contact”, 11 februarie 2014.

⁸⁴⁸ **Hotărârea Guvernului nr. 266 din 12.04.2011** pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Comisiei de Certificare și a modelului Certificatului de utilitate publică.

⁸⁴⁹ Interviu cu Alexandru Cuznețov, membru al Comisiei de Certificare de pe lângă Ministerul Justiției, vicepreședinte al Uniunii Juriștilor din RM, 24 ianuarie 2014.

⁸⁵⁰ Interviuri cu Serghei Neicovcen, Director executiv al Centrului „Contact”, 11 februarie 2014, și Alexandru Cuznețov, vicepreședinte al Uniunii Juriștilor din RM, 24 ianuarie 2014.

facă față unei eventuale creșteri a numărului de solicitări ale statutului de utilitate publică, mai cu seamă în perspectiva adoptării Legii 2%. Experții au remarcat necesitatea examinării mai multor variante de soluționare a problemei cu alegerea unei soluții nebirocratice și mai puțin costisitoare. În acest sens, experții⁸⁵¹ au expus, în calitate de eventuale variante: revizuirea formatului Comisiei prin instituționalizarea acesteia, cu includerea în componența ei a unor persoane cu studii economico-financiare sau delegarea atribuțiilor acestei Comisii către Inspectoratul Fiscal, cu asigurarea autorității cu resursele necesare pentru realizarea acestei activități.

Legea cu privire la asociațiile obștești stabilește că autoritățile publice pot acorda sprijin AO prin deducerea și redirecționarea impozitelor pe venit; închirierea, în condiții preferențiale, a spațiilor pentru activități sau darea lor în folosință gratuită; finanțarea și subvenționarea programelor, proiectelor și activităților AO; plasarea comenzilor sociale⁸⁵². În acest context, procedura de oferire a sprijinului trebuie să fie transparentă, iar deciziile luate în baza unor concursuri publice cu deschiderea criteriilor de evaluare a solicitărilor⁸⁵³. De remarcat că și Strategia de dezvoltare a societății civile pentru 2012-2015 prevede măsuri concrete de consolidare a durabilității financiare a AO⁸⁵⁴. Cu toate acestea, *cadrul legal privind suportul statului pentru AO este considerat nefavorabil*, inclusiv din cauza lipsei mecanismelor de constituire și repartizare a diferitor forme de susținere din partea statului și a problemelor de ordin economic care fac dificilă identificarea surselor bugetare pentru AO. În prezent, din toate formele de susținere prevăzute în legislație, AO pot beneficia real doar de facilități fiscale, în special pentru plata impozitului pe venit. În ceea ce privește subvențiile în formă de alocații bănești sau materiale, acestea sunt reglementate doar în legislația cu privire la asociațiile obștești de filantropie și sponsorizare, însă nu și în legislația cu privire la procesul bugetar, cu privire la administrația publică locală. De asemenea, legislația nu încurajează filantropia și sponsorizarea din partea agenților economici⁸⁵⁵.

AO pot desfășura activități economice ce rezultă din scopurile statutare, iar pentru a practica alte activități, ele pot fonda societăți comerciale și cooperative. În acest scop, întreprinderile AO trebuie să desfășoare activitatea conform Legii cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, să obțină licențe pentru activitățile desfășurate pe bază de licență și să achite impozitele stabilite pentru agenții economici.

Codul fiscal stabilește că venitul AO obținut din granturi, contracte sociale, cotizații, utilizat pentru activitățile non-profit, nu se impozitează, iar venitul obținut din activitățile comerciale se impozitează potrivit unor reguli generale pentru agenții economici (cota impozitului – 12%). AO pot fi scutite de plata unor impozite și taxe, în special de plata *impozitului pe venit* dacă autoritățile fiscale stabilesc că asociațiile corespund cerințelor Codului fiscal⁸⁵⁶. Decizia de scutire de plata impozitului pe venit se ia de Serviciul Fiscal de Stat la solicitarea AO. Începând cu 2012, conform modificărilor art. 52 din Codul fiscal, orice organizație necomercială, și nu doar asociația obștească de utilitate publică,

⁸⁵¹ Interviuri cu Andrei Brighidin, Director Dezvoltare și Evaluare, Fundația Est-Europeană, 7 martie 2014, și Alexandru Cuznețov, vicepreședinte al Uniunii Juriștilor din RM, 24 ianuarie 2014.

⁸⁵² Articolul 33(2) din Legea cu privire la asociațiile obștești.

⁸⁵³ Potrivit art. 33¹ (4) din Legea cu privire la asociațiile obștești, în contract vor fi indicate: sumele sau bunurile oferite; termenele de valorificare a mijloacelor/bunurilor; obligațiile părților, inclusiv cerința de folosire a mijloacelor conform destinației și prezentarea rapoartelor; consecințele neexecutării sau executării necorespunzătoare a obligațiilor contractuale.

⁸⁵⁴ Printre ele figurează: asigurarea dreptului la direcționarea unei părți din impozitul pe venit (2%) la ONG de utilitate publică, eficientizarea mecanismului de deducere a donațiilor, eliminarea restricțiilor pentru desfășurarea activităților economice, valorificarea antreprenoriatului social, crearea unor fonduri specializate și/sau a Fondului național de susținere a societății civile.

⁸⁵⁵ CREDO, „Consolidarea financiară a societății civile prin introducerea mecanismului de direcționare a unei părți din impozit către organizațiile necomerciale de utilitate publică”, 2011; Gheorghe Caraseni, „Transparența și durabilitatea financiară a organizațiilor neguvernamentale din Republica Moldova”, 2011.

⁸⁵⁶ Potrivit art. 52 din Codul fiscal, ONG pot fi scutite de impozitul pe venit dacă corespund mai multor cerințe, inclusiv dacă în statut este interzisă distribuirea veniturilor, proprietății, mijloacelor rezultate din activitatea statutară între fondatori și membri sau între angajații ei, organizația respectând de facto aceste prevederi; dacă ONG nu susțin partidele politice, blocurile electorale și nu folosesc mijloacele rezultate din activitatea statutară pentru finanțarea acestora. În cazul nerespectării cerințelor, ONG trebuie să achite impozitul în modul general stabilit.

poate solicita scutiri de la plata impozitului pe venit. Unele asociații, de ex., societățile orbilor, surzilor, invalizilor, precum și întreprinderile create pentru realizarea scopurilor statutare ale acestora pot beneficia de scutiri de *impozitul pe bunurile imobiliare*. AO nu beneficiază de facilități privind TVA, excepție făcând acordurile interguvernamentale de asistență tehnică, decizia în acest caz fiind luată de Ministerul Finanțelor. AO sunt scutite de *taxele vamale*, dacă bunurile importate vin în baza acordurilor interguvernamentale de asistență tehnică (inclusiv de la Banca Mondială, PNUD, USAID). La nivel local, organele de administrare publică pot decide acordarea de facilități la taxele locale (scutiri, plăți pentru arenda spațiilor etc.). Scutirile se acordă AO de utilitate publică doar după solicitare, iar refuzul privind acordarea facilităților poate fi atacat în instanța de contencios administrativ.

La finele anului 2013, Parlamentul RM a adoptat modificări la Codul fiscal⁸⁵⁷, prin care persoanele fizice puteau direcționa suma de până la 2% din impozitul pe venit din salariu pentru susținerea ONG de utilitate publică și a instituțiilor religioase. Reprezentanții societății civile au criticat documentul adoptat de Parlament, remarcând că acesta vizează doar un articol din Codul fiscal, nu are o sursă financiară de acoperire, distorsionează conceptul stabilit în Strategia de dezvoltare a societății civile⁸⁵⁸. În baza examinării unei sesizări depuse la Curtea Constituțională, legea adoptată a fost declarată neconstituțională⁸⁵⁹. În acest context, reprezentanții societății consideră necesar de a relua discuția asupra proiectului de lege, având la bază complexitatea subiectului, cu implicarea autorităților și sectorului neguvernamental.

Resurse (practică)

În ce măsură organizațiile societății civile dispun de resurse umane și financiare adecvate pentru a putea funcționa eficient?

Scor: 25

Cercetările unor organizații internaționale atestă că *viabilitatea financiară a societății civile din RM este destul de joasă*⁸⁶⁰, *AO fiind dependente excesiv de sursele de finanțare externe*. Potrivit unui studiu național, în 2011, marea majoritate a resurselor financiare ale ONG erau formate din granturi (88%), în timp ce serviciile oferite contra plată constituiau 7%, iar „alte surse”, cum ar fi cotizațiile de membru, donațiile individuale etc., reprezentau doar cca 5% din totalul veniturilor⁸⁶¹. Totodată, aproximativ 50% din AO incluse în studiu aveau un singur finanțator, și 20% din ONG – nici unul. Circa 35% din AO erau asigurate cu mijloace financiare pentru o activitate de până la un an; 25 % - pentru doi ani, 20 % din AO – pentru trei ani.⁸⁶²

Deși legislația permite desfășurarea activității economice de către AO, asemenea practici nu sunt larg răspândite, printre motive fiind necunoașterea modalităților de aplicare. În ultimul timp, în cadrul unor autorități publice centrale (ministerele mediului, tineretului și sportului, educației, culturii), au fost inițiate programe de finanțare publică directă a AO în bază de granturi⁸⁶³.

⁸⁵⁷ Modificările operate prin Legea nr. 324 din 23.12.2013 vizează completarea art. 88 din Codul fiscal *Reținerea impozitului pe venit din salariu*.

⁸⁵⁸ <http://unimedia.info/stiri/Pozia-lui-Negrua-despre-Legea-2-71370.html>, <http://jurnal.md/ro/news/cer-anularea-legii-2-este-riscul-spararilor-de-bani-prin-biserici-1162907/>.

⁸⁵⁹ <http://www.constcourt.md/libview.php?l=ro&idc=7&id=529&t=/Prezentare-generală/Serviciul-de-presa/Noutati/Redirectionarea-a-2-din-impozitul-pe-venit-neconstituționala>

⁸⁶⁰ The 2012 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, 16th Edition, pag. 139, http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/2012CSOSI_0.pdf

⁸⁶¹ Gheorghe Caraseni, *Transparența și durabilitatea financiară a organizațiilor neguvernamentale din Republica Moldova*, 2011, http://www.contact.md/transparency/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=27

⁸⁶² Ibidem.

⁸⁶³ Spre exemplu, Ministerul Tineretului și Sportului lansează anual Programul de granturi dedicat susținerii și dezvoltării sectorului de tineret prin care se oferă, în bază de concurs, suport logistic și financiar inițiativelor, programelor și proiectelor de tineret, consolidând în acest mod cooperarea cu societatea civilă, <http://mts.gov.md/prg>

O problemă importantă rămâne și *posibilitatea contractării pe piața internă, cu precădere, doar a granturilor relativ mici (până la 20 de mii EUR)*, direcționate de donatori prin intermediul fundațiilor, ceea ce sporește manopera managerială de raportare și reduce timpul pentru fundraising. Insuficiența finanțării instituționale, neluarea în considerare de către donatori a obligațiilor AO stabilite în legislația muncii RM (de ex, în oferirea concediilor) afectează continuitatea activității AO și creează impedimente în formarea unor echipe de lungă durată. Reprezentanții AO consideră că *informațiile donatorilor privitor la proiectele derulate, criteriile de evaluare a propunerilor de proiecte, a deciziilor și refuzurilor de finanțare sunt insuficiente*. Au fost cazuri când AO au adus reproșuri donatorilor privitor la tutelarea excesivă a monitorilor, precum și acuzații de conflicte de interese și corupție, ceea ce, în opinia AO, încurajează indirect această practică și în sectorul asociativ⁸⁶⁴. De asemenea, experții și-au exprimat îngrijorarea privitor la oferirea donațiilor în bani cash unor AO din regiunea transnistreană⁸⁶⁵: acești bani nu sunt contabilizați și raportați și pot fi utilizați pentru consolidarea regimului separatist.

O problemă în activitatea AO rămâne deficitul de resurse umane: potrivit unui studiu⁸⁶⁶, majoritatea AO fie au un număr redus de angajați *full time* și *part time* (de la 1 la 5), fie nu au persoane angajate. *Insuficiența cadrelor calificate* este, la fel, o problemă care generează migrația experților de la o AO la alta, experții activând, de regulă, în baza contractelor de prestări servicii. Deficitul de fonduri și de cadre calificate împiedică consolidarea unor echipe pe termen lung, ceea ce poate afecta performanța și, respectiv, imaginea organizațiilor. Cât privește liderii din sectorul asociativ, în ultimul timp, o parte din aceștia s-au angajat în serviciul public și/sau în proiecte ale unor organizații internaționale.

AO sunt, în general, bine dotate cu echipamente de birou funcționale, inclusiv calculatoare și software, Internetul de mare viteză fiind disponibil în întreaga țară⁸⁶⁷. Asigurarea AO cu oficii este considerată relativ bună: cca 64% din AO închiriază oficii, 29% din AO au în proprietate oficii și 7% din organizații nu dispun de oficii⁸⁶⁸.

O problemă este *familiarizarea insuficientă a aleșilor locali cu prevederile cadrului legal privind înregistrarea AO*, expertul menționând că majoritatea primarilor nu au destule cunoștințe pentru a constata dacă statutul AO corespunde sau nu legislației și că există cazuri când primarii înregistrează statutele AO fără a verifica dacă ele sunt conforme legislației⁸⁶⁹. Persoanele intervievate au remarcat că există unele cazuri când Ministerul Justiției refuză înregistrarea modificărilor în statutul AO, de exemplu, din motiv că statutul prevede posibilitatea selectării directorului din afara organizației (din nemembri), deși această prevedere nu contravine legislației⁸⁷⁰.

Capacitățile organizaționale ale AO s-au îmbunătățit în ultimii doi ani, în mare parte ca rezultat al sporirii asistenței oferite de donatorii externi. Grație acestui sprijin, s-a redus decalajul dintre finanțarea AO din mun. Chișinău și din regiuni⁸⁷¹. Deși un număr important al AO a beneficiat de instruirii în dezvoltarea capacităților organizaționale, planificarea strategică, *puține organizații dispun de abilități de autoevaluare și de punere în aplicare a planurilor de dezvoltare strategică*. Rămâne actuală necesitatea instruirii personalului AO în subiecte referitoare la tehnicile de formulare a cererilor de finanțare, formarea echipei, identificarea problemelor comunitare. Având în vedere trecerea în 2014 la standardele internaționale de contabilitate, este foarte importantă instruirea contabililor AO privitor la tematica evidenței contabile și raportării financiare, precum și ajustarea/perfecționarea programelor de evidență contabilă la specificul activității AO.

⁸⁶⁴ Andrei Brighidin, Mihai Godea, Sergiu Ostaf ș.a., *Studiu privind dezvoltarea organizațiilor neguvernamentale din Republica Moldova*, PNUD Moldova, 2007.

⁸⁶⁵ Interviu cu Ion Manole, Director executiv al Promo-Lex, 14 martie 2014.

⁸⁶⁶ Gheorghe Caraseni, *Transparența și durabilitatea financiară a organizațiilor neguvernamentale din Republica Moldova*, 2011.

⁸⁶⁷ The 2012 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, 16th Edition, pag. 136, http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/2012CSOSI_0.pdf

⁸⁶⁸ Gheorghe Caraseni, *Transparența și durabilitatea financiară a organizațiilor neguvernamentale din Republica Moldova*, 2011.

⁸⁶⁹ Ibidem.

⁸⁷⁰ Interviu cu Andrei Brighidin, Director Dezvoltare și Evaluare, Fundația Est-Europeană, 7 martie 2014.

⁸⁷¹ Ibidem.

În 2012, a fost adoptată Legea voluntariatului, a fost elaborat și Regulamentul de aplicare a Legii voluntariatului⁸⁷², care stabilesc condițiile și conținutul contractului de voluntariat, drepturile și obligațiile voluntarului, responsabilitățile instituției gazdă, standardele de calitate pentru activitatea de voluntariat. Majoritatea AO au și implică voluntari în activitățile lor, sunt exemple când membrii și angajații AO desfășoară activități pe bază de voluntariat⁸⁷³. Experții intervievați susțin că legea trebuie în continuare promovată, iar cultura voluntariatului, susținută și încurajată.

Independență (lege)

În ce măsură există garanții legale pentru a preveni imixtiunile externe nejustificate în activitățile organizațiilor societății civile?

Scor: 75

Cadrul legal oferă, în general, protecția AO de intervențiile nejustificate ale statului. Constituția RM garantează dreptul cetățenilor la asociere, iar Legea cu privire la asociațiile obștești stabilește că dreptul de asociere al persoanelor poate fi apărut pe cale judiciară sau administrativă. Astfel, din inițiativa persoanelor, acțiunile organelor de stat, ale persoanelor cu funcții de răspundere care creează dificultăți la constituirea AO și desfășurarea activității acestora pot fi reclamate în justiție sau petiționate⁸⁷⁴. În legislație există interdicții de constituire și desfășurare a activității pentru AO care au ca scop schimbarea prin violență a regimului constituțional, subminarea integrității teritoriale a RM, propaganda războiului, ațâțarea urii sociale, naționale sau religioase. Totodată, sunt interzise AO paramilitare, AO care atentează la drepturile și interesele legitime ale persoanelor, la sănătatea oamenilor și la morala publică⁸⁷⁵.

Legea cu privire la asociațiile obștești interzice amestecul neîntemeiat al organelor și organizațiilor de stat, al persoanelor cu funcții de răspundere în activitatea AO, precum și amestecul AO în activitatea organelor și organizațiilor de stat, și a persoanelor cu funcții de răspundere⁸⁷⁶. Spre exemplu, funcționarii publici în obligațiile cărora intră înregistrarea și controlul activității AO nu pot fi fondatori ai acestora. În același timp, membrii Guvernului și funcționarii care promovează politica de stat în domeniile de activitate ale AO nu pot fi fondatori și membri ai organelor de conducere, executive, revizie și control ale AO. De asemenea, și autoritățile publice centrale și locale nu pot fi fondatori și membri ai AO⁸⁷⁷. Nu există reglementări referitoare la participarea funcționarilor publici/demnitărilor la adunările AO. În același timp, dreptul constituțional la viață privată nu se extinde asupra AO.

⁸⁷² Regulamentul de aplicare a Legii voluntariatului nr. 121 din 18 iunie 2010, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr. 158 din 12.03.2012.

⁸⁷³ Spre exemplu, organizarea de către membrii Platformei Naționale a Parteneriatului Estic a Forului Societății Civile a Parteneriatului Estic din octombrie 2013, seminarele în teritoriu desfășurate de TI – Moldova etc.

⁸⁷⁴ Articolul 7 din Legea cu privire la asociațiile obștești.

⁸⁷⁵ **Articolul 4 din Legea nr. 837 din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești.**

⁸⁷⁶ Articolul 7 din Legea cu privire la asociațiile obștești.

⁸⁷⁷ Articolul 11(3) din Legea cu privire la asociațiile obștești.

Independență (practică)

În ce măsură societatea civilă poate exista și funcționa fără imixțiuni externe nejustificate?

Scor: 50

Dacă în timpul guvernării comuniste au fost frecvente cazurile de intimidare a AO active și a jurnaliștilor de investigație, inclusiv prin intermediul controalelor organelor fiscale și ale organelor de urmărire penală, proceselor judiciare inițiate⁸⁷⁸, imediat după alegerile din 2009 fiind raportate cazuri de presiune violentă asupra acțiunilor de protest și demonstrațiilor societății civile, după schimbarea guvernării situația s-a îmbunătățit semnificativ⁸⁷⁹. Ca regulă generală, în ultimii trei ani, nu au fost interdicții de înființare a organizațiilor societății civile, precum și cazuri de presiune directă, cum ar fi suspendarea, stoparea activității AO sau arestarea activiștilor acestora.

Deși legislația prevede că autoritățile publice și demnitarii/funcționarii nu sunt în drept să influențeze activitatea AO, reprezentanții societății civile susțin că *o parte din organizații sunt afiliate politic, părtinitoare și își îndeplinesc angajamentele față de protectorii lor*⁸⁸⁰. Aceasta, în opinia experților, ar putea influența repartizarea fondurilor publice/oferirea facilităților fiscale pe criterii politice. De asemenea, interlocutorii⁸⁸¹ au remarcat că *sunt frecvente cazurile când administrațiile locale au sprijinit sau chiar au creat AO comunitare, dirijând activitatea acestora*. Acest fapt este confirmat și în unele cercetări în care se constată existența fenomenului GONG⁸⁸² în Republica Moldova. Experții au menționat și *extinderea practicilor de susținere și promovare a activității organizațiilor de tineret afiliate partidelor politice de către conducătorii unor instituții publice de învățământ preuniversitar și universitar*⁸⁸³. Și mass-media a venit cu mai multe informații despre *favorizarea de către demnitarii publici a unor ONG-uri afiliate*, în special în cazul ex-ministrului educației, Mihail Șleahțișchi, care a autorizat contractarea unor servicii de la asociația al cărei fondator era⁸⁸⁴, sau în cazul lui Alexandru Jolondcovschi, președinte al Consiliului de administrare al Fondului Ecologic Național, care pe parcursul mai multor ani a direcționat mijloacele fondului unor asociații fondate de el⁸⁸⁵.

⁸⁷⁸ Inclusiv în cazul Centrului de Investigații Jurnalistice, membrilor Coaliției pentru Alegeri Libere și Corecte, TI-Moldova, „Ziarului de Gardă”.

⁸⁷⁹ Bertelsmann Transformation Index, Raport privind Republica Moldova, 2014, <http://www.bti-project.org/fileadmin/Inhalte/reports/2014/pdf/BT1%202014%20Moldova.pdf>

⁸⁸⁰ Gheoghe Costandachi, *Finanțarea ONG-ilor: intenții nobile sau interese?*, <http://unimedia.info/analize/154.html>

⁸⁸¹ Interviu cu Serghei Neicovcen, Director executiv al Centrului „Contact”, 11 februarie 2014.

⁸⁸² Andrei Brighidin, Mihai Godea, Sergiu Ostaf ș.a., *Studiu privind dezvoltarea organizațiilor neguvernamentale din Republica Moldova*, PNUD Moldova, 2007.

⁸⁸³ Alexandru Cuznețov, vicepreședinte al Uniunii Juriștilor din RM, 24 ianuarie 2014.

⁸⁸⁴ <http://moldovacurata.md/interese-avere-la-vedere/integritatea-persoanelor/sleahitichi-risca-sa-si-piarda-functia>

⁸⁸⁵ <http://moldovacurata.md/interese-avere-la-vedere/interese-la-vedere/Conflictul-de-interese-n-Fondul-Ecologic>

Transparență (practică)

În ce măsură există transparență în activitatea organizațiilor societății civile?

Scor: 25

Legea cu privire la asociațiile obștești stabilește că transparența este unul dintre principiile de bază în activitatea AO, informațiile despre documentele de constituire și programele de activitate trebuie să fie accesibile tuturor⁸⁸⁶. Rigori suplimentare de transparență se impun AO care solicită statutul de utilitate publică, acestea urmând să publice în mijloacele de informare în masă, inclusiv pe paginile lor web, *rapoartele anuale* care includ *raportul de activitate* și *declarația financiară*⁸⁸⁷.

Potrivit studiului „Transparența și durabilitatea financiară a organizațiilor neguvernamentale din Republica Moldova”⁸⁸⁸, nivelul de transparență a AO este destul de jos, puține AO plasează rapoartele de activitate, în special cele financiare, pe paginile lor web: 70% din AO cuprinse în studiu au publicat informații despre proiectele în derulare, rapoartele finale fiind mediatizate în proporție de 30%, iar cele financiare și de audit – doar în proporție de 7%. În mare parte, rapoartele au fost prezentate doar instituțiilor donatoare și boardului organizației și mai puțin membrilor, beneficiarilor și publicului larg. Reprezentanții AO recunosc că transparența este o valoare importantă în activitatea lor, însă dau dovadă de reticență când trebuie să întreprindă măsuri concrete în acest scop. Printre motivele transparenței joase AO invocă, de regulă, lipsa de motivație (în primul rând, durabilitatea financiară joasă), lipsa unei culturi și a unor standarde de transparență; refuzul de a face publice rezultatele activității, în special sursele de finanțare⁸⁸⁹. Și o analiză recentă a paginilor web ale membrilor Alianței Anticorupție (AAC) atestă un nivel insuficient de transparență a acestora: o jumătate din membrii AAC care dispun de pagini web au plasat pe ele rapoartele anuale de activitate sau rapoartele pe proiecte, fiecare a patra – codul de conduită/etică, fiecare a cincea – raportul de audit și doar o singură organizație – declarațiile de interese personale ale membrilor⁸⁹⁰.

Este de remarcat faptul că *nivelul încrederii populației în AO este jos, fiind în scădere pe parcursul ultimilor ani*: potrivit Barometrului Opiniei Publice, ponderea respondenților care au încredere în organizațiile neguvernamentale a scăzut de la 34% în noiembrie 2009 până la 21,6% în noiembrie 2013⁸⁹¹. Potrivit experților, principalele cauze ale acestui fapt sunt transparența insuficientă a AO, cunoașterea slabă de către populație a activităților AO, creșterea exigenței și așteptărilor populației față de activitățile AO.

Deși în ultimul timp au fost întreprinse mai multe măsuri pentru a încuraja transparentizarea AO și a spori vizibilitatea acestora, inclusiv prin intermediul instruirilor, concursurilor, cluburilor jurnaliștilor, târgurilor ONG etc. susținute de donatorii externi⁸⁹², efectele acestor măsuri nu au fost de lungă durată. În opinia persoanei intervievate⁸⁹³, situația ar putea fi ameliorată odată cu aplicarea pe larg a standardelor de transparență prevăzute în Codul etic al ONG/codurile etice și creșterea stabilității financiare a AO.

⁸⁸⁶ Art. 3 din Legea cu privire la asociațiile obștești.

⁸⁸⁷ Potrivit art. 30¹ din Legea cu privire la asociațiile obștești, declarația financiară trebuie să includă raportul financiar pentru ultimul an de activitate întocmit potrivit standardelor contabile, informația despre sursele de finanțare a AO, inclusiv despre mijloacele financiare și/sau materiale obținute, precum și date despre folosirea acestor mijloace, inclusiv cheltuielile generale și administrative.

⁸⁸⁸ Gheorghe Caraseni, *Transparența și durabilitatea financiară a organizațiilor neguvernamentale din Republica Moldova*, 2011.

⁸⁸⁹ Ibidem.

⁸⁹⁰ Evaluarea a fost efectuată în februarie 2014 în baza analizei datelor de pe paginile web ale membrilor AAC (a se vedea www.alianta.md). Notă - din 19 membri ai AAC doar cca o jumătate au pagini web funcționale.

⁸⁹¹ www.ipp.md

⁸⁹² The 2012 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, 16th Edition, http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/2012CSOSI_0.pdf; Gala Bunelor Practici organizată de Centrul „Contact” în cadrul proiectului „Promovarea Transparenței în Sectorul Asociativ”, 2012.

⁸⁹³ Interviuri cu Serghei Neicovcen, Director executiv al Centrului „Contact”, 11 februarie 2014.

Responsabilitate (practică)

În ce măsură răspund organizațiile societății civile în fața cetățenilor?

Scor: 50

Potrivit unui studiu al PNUD-Moldova⁸⁹⁴, în circa 80% din organizațiile obștești incluse în studiu există un organ intern de conducere (board/comitet/consiliu de conducere). Boardul este ales în medie pe trei ani și este compus din 7-8 persoane. Este de remarcat că boardul majorității AO participă, de regulă, la activități legate de management: discutarea și aprobarea bugetului, raportului de activitate anual etc. Printre momentele slabe ale acestui organ au fost remarcate: nivelul jos de funcționalitate („board pe hârtie”), dezinteresul membrilor de a aduce o plusvaloare în activitatea AO; concurența nelocală între membrii boardului, mai ales când organizațiile pe care le reprezintă membrii concurează pentru aceleași mijloace financiare; dificultatea cooptării și motivării unor persoane competente, consacrate activității sectorului asociativ etc. Astfel, deși existent în majoritatea AO, *boardul nu își exercită funcțiile de bază, printre care și cea de mecanism intern de monitorizare și evaluare, de responsabilitate față de valorile, misiunea și obiectivele strategice ale organizației etc.* În cele mai multe AO lipsește practica întocmirii proceselor-verbale ale ședințelor și ale deciziilor boardului. Situația este similară și în cazul comisiei de cenzori care a verificat activitatea doar într-un sfert din numărul organizațiilor. Mecanismele externe de evaluare a activității AO se rezumă, în mare parte, la verificarea aspectelor fiscale de către Serviciul Fiscal de Stat..

Experții consideră că pentru a asigura buna guvernare a AO este necesară delimitarea competențelor boardului de cele ale executivului AO în Legea cu privire la asociațiile obștești⁸⁹⁵. În ceea ce privește responsabilitatea organizațiilor din punct de vedere al evidenței contabile, respectării obligațiilor fiscale și raportării financiare, reprezentanții societății civile remarcă mai multe probleme⁸⁹⁶, în special, *lipsa standardelor naționale de contabilitate pentru ONG și raportarea financiară dificilă, similară agenților economici*⁸⁹⁷. Este de remarcat faptul că neelaborarea standardului de contabilitate pentru ONG și a modificărilor corespunzătoare la Codul fiscal sunt o restanță în implementarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru 2011-2015.

Integritate (practică)

În ce măsură integritatea organizațiilor societății civile este asigurată în practică?

Scor: 50

Inițiativa de aprobare și aplicare a Codului de etică a ONG (Cod) nu s-a încununat cu succes: deși în 2008 Consiliul Național al ONG a elaborat proiectul codului, acesta fiind votat de Forul societății civile⁸⁹⁸, nu există date despre numărul organizațiilor care au subscris la Cod și s-au angajat să îl respecte. Unele AO, în special din localități, au preferat să adopte reguli de etică, remarcând că prevederile Codului sunt prea riguroase și nu vor avea posibilitatea să le respecte. Codul este disponibil

⁸⁹⁴ Andrei Brighidin, Mihai Godea, Sergiu Ostaf ș.a., *Studiu privind dezvoltarea organizațiilor neguvernamentale din Republica Moldova*, PNUD Moldova, 2007.

⁸⁹⁵ Interviu cu Andrei Brighidin, Director Dezvoltare și Evaluare, Fundația Est-Europeană, 7 martie 2014.

⁸⁹⁶ CREDO, *Evaluarea impactului modificărilor legislative referitoare la utilitatea publică asupra organizațiilor obștești*, 2010.

⁸⁹⁷ **În prezent, se aplică** Indicațiile metodice privind particularitățile contabilității în ONG aprobate prin **Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 158 din 06.12.2010**.

⁸⁹⁸ Forumul Organizațiilor Neguvernamentale din Republica Moldova, constituit ca un mecanism democratic de participare a ONG la analiza, discutarea, formularea recomandărilor privind problemele importante cu care se confruntă societatea civilă, numără circa 100 de ONG, <http://www.consiliulong.md/despre-forum/>

pe pagina web a Consiliului⁸⁹⁹, el include un șir de norme etice, în special privind transparența, responsabilitatea, integritatea și conflictele de interese (necesitatea identificării, anunțării și rezolvării situațiilor de conflicte de interese). Coduri de etică sau principii/norme de conduită au fost adoptate și în cadrul altor asociații-umbrelă, inclusiv în Coaliția pentru Alegeri Libere și Corecte⁹⁰⁰, Coaliția pentru un Parlament Curat, a fost inițiată elaborarea codului în Alianța Anticorupție. O parte din AO au elaborat și aplică de mai mulți ani coduri interne de etică sau dispun de norme interne de conduită, acestea fiind inserate pe paginile web⁹⁰¹.

Reglementarea conflictelor de interese în organizațiile neguvernamentale este prevăzută în Codul civil⁹⁰², însă acesta se referă doar la conflictele care apar în legătură cu gestionarea patrimoniului organizației sau al persoanei/persoanelor interesate, nu și cele ce țin de gestionarea resurselor umane, atragerea și administrarea granturilor etc. Legea cu privire la asociațiile obștești nu prevede expres termenul „conflicte de interese”, însă interzice gradul de rudenie dintre membrii organelor executive și de control. Pe de altă parte, Legea cu privire la conflictul de interese⁹⁰³ se referă doar la demnitarii și funcționarii publici din administrațiile publice centrale și locale, nu și la sectorul asociativ.

Deși sunt multe AO care dispun de coduri interne de etică, ele sunt, de regulă, mai mult documente de îmbunătățire a imaginii decât instrumente eficiente care să asigure respectarea normelor etice. În practica sectorului asociativ au loc deseori abateri de la normele etice: cazuri de compilare/plagiat al proiectelor de granturi ale altor AO, de referințe la pretinse parteneriate/activități realizate în comun cu ONG proactive, de plângeri ale cetățenilor despre intimidările sau chiar amenințările din partea unor lideri ai AO care se bucură de protecția autorităților publice⁹⁰⁴, cazuri de partizanat politic, conflicte de interese ș.a.).

În acest context, considerăm oportună revizuirea Codului de etică a ONG (în special, simplificarea lui), cu adoptarea și aplicarea ulterioară a acestuia. De asemenea, ar trebui realizate, inclusiv cu susținerea donatorilor externi, activitățile prevăzute în Planul de Acțiuni de implementare a Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru 2011-2015, cum ar fi desfășurarea campaniei de informare privind Codul de etică al ONG, crearea Consiliului de etică și examinarea abaterilor de la Cod.

Responsabilizarea guvernanților

În ce măsură societatea civilă este activă în responsabilizarea guvernanților?

Scor: 75

Nivelul de activism, dialogul și cooperarea între organizațiile societății civile din RM și autoritățile publice a crescut semnificativ în ultimii ani. În general, autoritățile publice, în special din Executiv, au extins accesul la informațiile despre activitatea lor, inclusiv prin intermediul paginilor web⁹⁰⁵ și rețelelor de socializare, au fost create portaluri informaționale menite să asigure participarea publicului la luarea deciziilor (www.particip.gov.md), accesarea serviciilor on-line (www.servicii.gov.md), analiza datelor despre asistența tehnică externă (www.ncu.moldova.md, www.public.amp.gov.md), agenda

⁸⁹⁹ <http://consiliulong.md/ro/page/4>. 20 20

⁹⁰⁰ Carta Alegerilor Libere și Corecte, <http://alegeliber.md/>

⁹⁰¹ Membrii AAC: Transparency International Moldova, Asociația Presei Independente, ADR Habitat.

⁹⁰² Articolele 190-191 din Codul civil.

⁹⁰³ Legea cu privire la conflictul de interese nr. 16 din 15.02.2008.

⁹⁰⁴ Asemenea plângeri au parvenit și la Linia fierbinte a TI – Moldova.

⁹⁰⁵ Transparency International-Moldova, *Rezultatele monitorizării paginilor web ale autorităților publice centrale*, 2014, <http://www.transparency.md/index.php?lang=ro>

europeană (www.gov.md/europa), portalul guvernamental al datelor deschise (www.date.gov.md) etc. Totuși, există carențe în respectarea cerințelor privind transparența decizională, specificate la pilonii Parlamentul, Executivul, Sectorul public al acestui raport, societatea civilă intervenind cu multiple critici în acest context⁹⁰⁶.

AO din RM și-au consolidat capacitățile de advocacy, progresele din ultimii ani fiind confirmate de cercetările organizațiilor internaționale⁹⁰⁷. Există experiențe pozitive ale AO și ale rețelelor acestora care activează în diferite domenii, în special, anticorupție (Alianța Anticorupție⁹⁰⁸, Consiliul Național de Participare⁹⁰⁹), cu susținerea cărora au fost promovate propunerile la planurile de acțiuni de implementare a Strategiei Naționale Anticorupție, modificările și completările la legile cu privire la conflictul de interese, prevenirea și combaterea corupției, Codul de conduită a funcționarului public, Comisia Națională de Integritate etc. O practică uzitată sunt cluburile jurnaliștilor de investigație, mesele rotunde la care sunt dezbătute subiecte vizând rezultatele monitorizării politicilor anticorupție și propunerile de îmbunătățire a cadrului legal, maratoanele și emisiunile cu tematica anticorupție la care participă reprezentanții autorităților publice și asociațiilor obștești.

În ultimii ani, autoritățile manifestă tot mai mult interes față de expertiza AO și rezultatele monitorizării politicilor publice. Propunerile reprezentanților AO privitor la îmbunătățirea implementării politicilor anticorupție, implicit a perfecționării cadrului legal sunt luate, în mare măsură, în considerare de către autoritățile publice⁹¹⁰. Rezultatele cercetărilor jurnaliștilor de investigație, informațiile din mass-media, scrisorile/apelurile AO și ale rețelelor acestora referitor la eventuale cazuri de corupție, îmbogățire ilicită, conflicte de interese, incompatibilități, abateri de la normele etice sunt mediatizate pe larg⁹¹¹ și sunt mai frecvent decât înainte temeuri de autosesizare, cel puțin din partea Comisiei Naționale de Integritate.

Reforma politicilor

În ce măsură societatea civilă este angajată în inițiative de reformare a politicilor anticorupție?

Scor: 50

În Republica Moldova sunt puține organizații *think tank* care activează constant și activ în domeniul prevenirii corupției, principalele constrângeri fiind insuficiența mijloacelor financiare pentru asigurarea continuității acestor activități, precum și deficitul personalului calificat, cu abilități de monitorizare a politicilor publice și de expertizare a cadrului legal. Faptul că domeniul de cercetare/monitorizare este unul destul de îngust, iar mijloacele financiare – insuficiente, face ca AO să desfășoare activități și în domeniile conexe, în special, în apărarea drepturilor omului. În ultimii ani, mai mulți experți

⁹⁰⁶ ADEPT, *Transparența decizională în activitatea Parlamentului: prevederi legale, aplicabilitate și aplicare*, <http://www.e-democracy.md/files/td/transparența-decizională-parlament-2013.pdf>; CNP, Rezolvarea curențelor transparenței decizionale a Guvernului RM, <http://cnp.md/ro/produse/monitorizarea-politicilor/general/item/1864-rezolvarea-caren%C8%9Belor-transparen%C8%9Bei-decizionale-a-guvernului-republicii-moldova>

⁹⁰⁷ The 2012 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, 16th Edition, pag. 136, http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/2012CSOSI_0.pdf; Freedom House, Nations in Transit 2013, http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2013_Tables_FINAL.pdf

⁹⁰⁸ AAC este o uniune de AO creată în 2006 în vederea unificării și consolidării eforturilor societății civile în prevenirea corupției, www.alianta.md

⁹⁰⁹ CNP a fost creat în 2010 la inițiativa Guvernului RM în calitate de organ consultativ, în baza Hotărârii Guvernului nr. 11 din 19.01.2010. Misiunea CNP este de a contribui la adoptarea deciziilor de politici publice. Una din direcțiile de activitate - expertiza în elaborarea politicilor publice, monitorizarea și evaluarea implementării acestora, www.cnp.md

⁹¹⁰ Exemplu în acest sens pot servi propunerile de îmbunătățire a politicilor anticorupție formulate de către TI – Moldova și Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției în 2012-2013; propunerile TI – Moldova pentru planurile de acțiuni de implementare a SNA pe 2012-2013 și pe 2014-2015.

⁹¹¹ www.api.md, www.moldovacurată.md, www.jurnal.md, www.zdg.md, www.alianta.md, www.anticoruptie.md

din societatea civilă au trecut să activeze în sectorul public, ceea ce a sporit deficitul de cadre profesionale, dar și a ridicat întrebarea privind conflictele de interese care pot apărea în cazul în care AO vor monitoriza activitatea autorităților publice, la conducerea cărora sunt foști membri sau angajați ai organizației.

Deși sunt puține, AO din domeniu sunt implicate în efectuarea cercetărilor și studiilor referitoare la corupție și reforma sistemului judiciar; evaluează transparența decizională a autorităților publice; analizează modul de utilizare a banilor publici; monitorizează implementarea politicilor anticorupție și ale Strategiei Naționale Anticorupție⁹¹². Ca rezultat al cercetărilor și monitorizării politicilor anticorupție, AO vin cu inițiative de elaborare a politicilor publice și de modificare a cadrului legal, constatările și recomandările AO fiind incluse în rapoartele anuale anticorupție „Progrese și perspective în reprimarea corupției”⁹¹³, în Raportul de evaluare a implementării SNA pentru 2011-2015⁹¹⁴ și luate în considerare la elaborarea planurilor de acțiuni de implementare a SNA. Indicatorii calculați în cercetările Transparency International (Secretariat) și Transparency International-Moldova sunt puși la baza analizei impactului realizării Planului de Acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015⁹¹⁵ și a Strategiei Naționale Anticorupție pentru 2011-2015⁹¹⁶.

AO de profil sunt membri ai grupurilor de monitorizare a Strategiei Naționale Anticorupție și Strategiei de Reformă a Sectorului Justiției, fiind solicitate frecvent de autorități să ofere consultanță/expertiză pe marginea proiectelor de acte normative. Dat fiind realizarea activităților din proiectele de granturi, AO nu întotdeauna au posibilitatea să reacționeze prompt la solicitările de expertizare a cadrului legal, mai cu seamă atunci când proiectele de documente parvin cu puțin timp înainte de dezbaterile/aprobarea lor. Pe de altă parte, sunt cazuri când unele AO incluse în consilii, grupuri de monitorizare au o atitudine formală față de obligațiile ce le revin (nu participă la ședințe, nu vin cu propuneri constructive etc.).

Donatorii externi acordă sprijin în consolidarea capacităților AO antrenate în monitorizarea politicilor publice, inclusiv prin intermediul organizațiilor-umbrelă. Totuși, monitorizarea poartă, în mare măsură, un caracter cantitativ, nefiind axată pe o analiză calitativă a politicilor. Capacitățile de monitorizare și analiză ale AO din teritoriu sunt joase și trebuie în continuare consolidate.

⁹¹² TI - Moldova, Monitorizarea politicilor anticorupție în APC, 2013, <http://www.transparency.md/content/blogcategory/16/48/lang,ro/>; CAPC, *Instrumente de prevenire a corupției în sectorul justiției, 2013*, <http://capc.md/ro/publications/>; Institutul de Politici Publice, Raporturile dintre Curtea de Conturi și organele de drept, <http://ipp.md/libview.php?l=ro&idc=183&id=678&parent=0>;

Expert Grup, *Despre cum se pierd banii publici: Rapoartele Curții de Conturi în trimestrul IV 2013*, <http://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/934-despre-cum-se-pierd-banii-publici-rapoartele-cur%C8%9Bii-de-conturi-%C3%AEn-t4-2013&category=7>;

IDIS Viitorul, *Conflictul de interese și incompatibilități în instituțiile administrației publice locale din Republica Moldova*, <http://viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=306&id=3966&t=/STUDII-IDIS/Administrare-publica/Conflictul-de-interese-si-incompatibilitati-in-institutiile-administratiei-publice-locale-din-Republica-Moldova>;

ADEPT, *Gestionarea Fondului de Rezervă al Guvernului Republicii Moldova în 2013*, <http://www.e-democracy.md/files/td/transparența-decizionala-aapc-2013.pdf>;

Promo Lex, *Raport trimestrial de monitorizare a implementării Strategiei de Reformă în Sectorul Justiției*, 2013, http://promolex.md/upload/publications/ro/doc_1393857766.pdf; http://promolex.md/upload/publications/ro/doc_1380787441.pdf

⁹¹³ http://cna.md/sites/default/files/sna_rapoarte/raport_monitorizare_anul_2013.pdf

⁹¹⁴ http://cna.md/sites/default/files/sna_rapoarte/raport_evaluare-final_-2013.pdf

⁹¹⁵ La secțiunea „D” (Consolidarea sistemului național de integritate și de luptă împotriva corupției) a Planului de Acțiuni al Guvernului pentru 2012-2015, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 289 din 07.05.2012, în calitate de indicator de impact este prevăzută Creșterea Indicelui Percepției Corupției al Transparency International.

⁹¹⁶ În lista indicatorilor de performanță ai SNA pentru 2011-2015 (http://cna.md/sites/default/files/sna_rapoarte/raport_evaluare-final_-2013.pdf) sunt incluși Indicele de Percepere a Corupției (TI-Secretariat, <http://cpi.transparency.org>), volumul estimat al mitei plătite de gospodăriile casnice și de oamenii de afaceri (TI-Moldova, www.transparency.md/content/blogcategory/16/48/4/4/lang,ro/).

RECOMANDĂRI:

- Elaborarea standardului de contabilitate și a exigențelor de raportare specifice activității organizațiilor necomerciale, organizarea, cu suportul donatorilor, a cursurilor de instruire pentru contabili și elaborarea/ajustarea sistemului programatic de evidență contabilă al organizațiilor la condițiile noi de evidență și raportare;
- Reluarea discuțiilor asupra proiectului Legii 2%, asigurând transparența și participarea la acest proces a autorităților publice și a reprezentanților sectorului neguvernamental;
- Susținerea de către donatori a inițiativelor de transparentizare și sporire a integrității AO, în special, prin includerea în acordurile de grant a cerințelor de deschidere a informațiilor despre activitatea AO către beneficiari și public, de respectare a normelor etice și de tratare a conflictelor de interese;
- Transparentizarea de către donatori a informațiilor despre proiectele derulate, criteriile de evaluare a propunerilor de proiecte, a deciziilor și refuzurilor de finanțare, evitarea practicilor de tutelare excesivă a monitorilor;
- Atragerea atenției de către donatori asupra problemelor care afectează continuitatea activității AO și împiedică formarea unor echipe de profesioniști de lungă durată, cum ar fi: insuficiența finanțării instituționale, neluarea în considerare de către donatori a obligațiilor AO privind respectarea legislației muncii RM, inclusiv referitor la oferirea concediilor;
- Încurajarea practicilor de transparentizare a AO și de sporire a integrității acestora prin adoptarea și promovarea Codului de etică a ONG, elaborarea unui mecanism de aplicare a acestuia, inclusiv crearea Consiliului de etică;
- Sporirea responsabilității boardurilor AO, îndeplinirea de către membrii acestora a atribuțiilor ce le revin și implicarea eficientă în activitatea AO;
- Dezvoltarea capacităților AO de monitorizare și evaluare a politicilor publice, accentuându-se aspectul calitativ al acestui proces.

SECTORUL PRIVAT

REZUMAT

Cadrul legal al Republicii Moldova a devenit mai generos pentru mediul de afaceri, presiunea generală a reglementărilor asupra afacerilor a scăzut. În același timp, companiile private sunt afectate de scheme corupte din judiciar, de intervenții frecvente ale guvernărilor, corupția fiind percepută printre principalele obstacole în desfășurarea afacerilor. Scorul acordat pentru libertatea afacerilor în Moldova, în urma evaluării realizate de Fundația The Heritage este de 57.3, economia fiind plasată pe locul 110 din 178 de țări în indicele 2014. Acest scor a crescut cu 1,8 puncte față de anul precedent, reflectând o îmbunătățire notabilă în managementul cheltuielilor guvernamentale și un succes modest în libertatea comercială⁹¹⁷. Moldova și-a îmbunătățit practicile de reglementare a afacerilor, fiind clasată pe poziția 78 din 189 de țări, conform evaluării Raportul Doing Business⁹¹⁸. Integritatea în mediul de afaceri nu este asigurată suficient prin prevederile legale sau practici. Sectorul privat este puțin implicat în politicile guvernamentale anti-corupție, relațiile cu societatea civilă sunt slabe și episodice.

Tabelul de mai jos reprezintă rezultatele evaluării sectorului privat:

Sectorul privat, Scor mediu: 47/100			
	Indicator	Lege	Practică
Capacitate 44/100	Resurse	50	50
	Independență	50	25
Guvernare 46/100	Transparență	75	50
	Responsabilitate	50	25
	Integritate	50	25
Rol 50/100	Angajament în politicile anti-corupție		50
	Sprijin pentru societatea civilă		50

STRUCTURĂ ȘI ORGANIZARE

Pe parcursul anilor 2010-2013, au fost elaborate și implementate politici pentru eliminarea constrângerilor critice în calea businessului și reducerea presiunii administrative asupra mediului de afaceri, prin realizarea „Ghilotinei 2+”, revizuirea cadrului normativ referitor la actele permissive și implementarea ghișeiului unic în desfășurarea activității de întreprinzător. Organizarea afacerilor în

⁹¹⁷ The Heritage Foundation, Index of Economic Freedom 2014, <http://www.heritage.org/index/ranking>

⁹¹⁸ The World Bank and the International Finance Corporation, Doing Business 2014, <http://www.doingbusiness.org>

Moldova este determinată prin prevederile din Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi⁹¹⁹, Codul Fiscal⁹²⁰, Codul Civil⁹²¹, Legea privind societățile cu răspundere limitată⁹²², Legea privind societățile pe acțiuni⁹²³, Legea privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali⁹²⁴ și Legea cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător⁹²⁵. În anul 2011, au fost adoptate Legea privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător⁹²⁶ și Legea privind implementarea ghișeului unic în desfășurarea activității de întreprinzător⁹²⁷. În anul 2013, a fost inițiată modificarea mai multor prevederi din legile menționate în vederea asigurării conformității cu normele Comunității Europene.

În proprietate autohtonă se află 69,8% din întreprinderi (după cifra de afaceri), în proprietatea mixtă autohtonă și străină – 15,7% și, respectiv, în proprietatea străină – 14,5%, la situația de la sfârșitul anului 2011⁹²⁸. Proprietatea de stat (publică și mixtă) s-a redus substanțial în urma procesului de privatizare, însă continuă să dețină o pondere importantă (9,1%). Recent, în 2013, au fost scoase la privatizare circa 200 de întreprinderi de stat. Societățile cu răspundere limitată alcătuiesc 71,8% și societățile pe acțiuni – 21,5% din cifra de afaceri totală a întreprinderilor. Întreprinderile mici și mijlocii sunt cele mai numeroase și dețin 71,7% (din care cele cu număr de personal de 0-49 persoane dețin 45,1% și cele cu 50-249 persoane – 26,6%), iar întreprinderile mari – 28,3% din cifra de afaceri a întreprinderilor.

EVALUARE

Resurse (lege)

În ce măsură oferă cadrul legal un mediu care facilitează formarea și funcționarea afacerilor individuale?

Scor: 50

Cadrul legal autohton este în proces de revizuire și modificare, așa cum încă nu asigură un mediu de afaceri favorabil. Moldova a fost clasată pe poziția 78 din lume (din 189 de state) de sondajul Doing Business 2014, ca urmare a îmbunătățirii practicilor de reglementare a afacerilor în 2013, comparativ cu perioada anterioară. Indicele se compune din scorurile mai multor factori care influențează ciclul de viață al companiilor – lansarea, desfășurarea și lichidarea afacerilor. Situația din Republica Moldova este prezentată în următorul tabel.

⁹¹⁹ Legea nr. 845-XII din 03.01.1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi.

⁹²⁰ Codul Fiscal nr.1163-XIII din 24.04.1997.

⁹²¹ Codul Civil nr.1107-XV din 06.05.2002.

⁹²² Legea nr.135 din 14.06.2007 privind societățile cu răspundere limitată.

⁹²³ Legea nr.1134-XIII din 02.04.1997 privind societățile pe acțiuni.

⁹²⁴ Legea nr. 220 din 19.04.2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali.

⁹²⁵ Legea nr. 235-XVI din 20.07.2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător.

⁹²⁶ Legea nr. 160 din 22.07.2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător.

⁹²⁷ Legea nr. 161 din 22.07.2011 privind implementarea ghișeului unic în activitatea de întreprinzător.

⁹²⁸ Biroul Național de statistică, Rezultatele anchetei structurale în întreprinderi, 2012, <http://www.statistica.md>

Scorurile factorilor care influențează ciclul de viață al companiilor în Moldova⁹²⁹

Factorii	Scorul 2013	Scorul 2012	Modificare
Începerea unei afaceri	81	93	↑12
Abordarea permiselor de construcție	174	175	↑1
Obținerea electricității	165	164	↓-1
Înregistrarea proprietății	19	16	↓-3
Obținerea de credit	13	40	↑27
Protecția investitorilor	80	80	Fără schimbări
Plata impozitelor	95	116	↑21
Comerțul extern	150	149	↓-1
Implementarea contractelor	23	23	Fără schimbări
Soluționarea insolvenței	91	89	↓-2
Scorul mediu „Ease of doing business index”	78	86	↑8

Reforme semnificative au fost făcute în reglementările care se referă la etapele preînregistrării afacerii, obținerii de credit și plății impozitelor. Rezultatele în simplificarea începerii afacerii au fost obținute prin introducerea prevederilor ce țin de obținerea actelor permissive privind lansarea activității. Prevederi care urmează să contribuie la îmbunătățirea substanțială a activității de întreprinzător sunt incluse în Legea privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, Legea privind implementarea ghișeului unic în desfășurarea activității de întreprinzător și Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător⁹³⁰, recent adoptate.

Reforme notabile au fost făcute în obținerea creditului și revizuirea procedurii insolvenței. Legea insolvenței⁹³¹ a fost modificată și completată cu prevederi ce stabilesc un nou mecanism de restructurare, perioade stricte pentru etapele de restructurare și lichidare, ce specifică condițiile în care creditorii protejați pot apela la moratoriu pe parcursul perioadei de insolvență și restructurare.

⁹²⁹ Doing Business 2014, p. 251, <http://www.doingbusiness.org>

⁹³⁰ Legea nr.131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

⁹³¹ Legea nr.149 din 29.06.2012 insolvenței.

Plata impozitelor a fost reformată prin introducerea declarațiilor electronice și a sistemului de plăți pentru taxa pe valoare adăugată, impozitul pe venitul persoanelor juridice, impozitul funciar îmbunătățit și impozitul pe proprietate. În același timp, plata impozitelor a devenit mai costisitoare prin reintroducerea în 2012 a impozitului de venit al persoanelor juridice, procesul de implementare a contractelor a devenit mai dificil prin abrogarea curții economice specializate.

Cadrul normativ din Moldova continuă să rămână cel mai vulnerabil în domeniile: permisiuni de construcție, care a fost evaluat cu scorul global de 174, obținerea electricității – scorul 165 și comerțul exterior – scorul 150 din 189 de state (tabelul 1). În vederea eliminării constrângerilor critice în calea mediului de afaceri, în special pentru întreprinderile mici și mijlocii, a fost aprobată Foaia de parcurs, ce reprezintă o agendă a Guvernului cu acțiuni concrete pentru anii 2013-2014⁹³².

Chiar dacă au fost adoptate legi noi care urmează să îmbunătățească activitatea de întreprinzător, în prezent, mai multe prevederi ale cadrului normativ nu sunt implementate din cauza conformării slabe a autorităților publice cu reglementările activității de întreprinzător impuse de legislația în vigoare. The Global Competitiveness Report 2013-2014⁹³³ a poziționat instituțiile din Moldova pe locul 122, în special independența juridică pe locul 145, eficiența cadrului legal privind soluționarea disputelor (litigiilor) comerciale, pe locul 131, și protecția proprietății intelectuale pe locul 125 din 148 de state (locul 1 este cel mai favorabil). Autoritățile publice și companiile folosesc produse software nelicențiate.

În vederea îmbunătățirii în continuare a mediului de afaceri, *urmează aplicarea legislației în vigoare prin elaborarea și implementarea cadrului normativ secundar de punere în aplicare a prevederilor legale, de responsabilizare a autorităților publice pentru implementarea acestora.*

Resurse (practică)

În ce măsură pot să se înființeze și să funcționeze eficient, în practică, afacerile individuale?

Scor: 50

Procedura de înregistrare a afacerilor este relativ simplă cu costuri moderate în practică. Presiunea reglementărilor asupra afacerilor este încă foarte înaltă și drepturile de proprietate, inclusiv drepturile proprietății intelectuale, încă nu sunt protejate adecvat.

Înregistrarea afacerii a fost îmbunătățită și simplificată substanțial în anii anteriori prin eliminarea cerinței de a obține permisiune de la Inspekția Muncii înainte de a iniția afacerea, introducerea de către Camera Înregistrării de Stat a Întreprinderilor⁹³⁴, din subordinea Ministerului Justiției, a serviciilor electronice (primirea aplicațiilor online despre rezervarea denumirii companiei și emiterea extrasului din Registrul de Stat) și a ghișeului unic, ceea ce a contribuit la simplificarea procedurilor de înregistrare a companiilor. Ca rezultat, timpul de inițiere a afacerilor s-a redus la jumătate și s-au micșorat costurile de inițiere a afacerii. Interviuul a arătat că inițierea afacerii este mai ușoară și în practică⁹³⁵. Merită de menționat că pentru a iniția o afacere e nevoie de un număr de 6 proceduri care durează 7 zile și costă 5,4% din venitul per capita, capitalul minim vărsat constituie 8,1% per capita⁹³⁶. Astfel, costurile de inițiere a afacerii sunt încă relativ înalte, comparativ cu alte țări.

⁹³² Hotărârea Guvernului nr. 765 din 27.09.2013 cu privire la aprobarea Foi de parcurs privind acțiunile Guvernului în vederea eliminării constrângerilor critice în calea mediului de afaceri pentru anii 2013-2014.

⁹³³ The Global Competitiveness Report 2013-2014: Moldova, <http://www.weforum.org>

⁹³⁴ Camera Înregistrării de Stat a Întreprinderilor din Moldova, <http://www.cisi.md>

⁹³⁵ Interviuul autorului cu un director de companie din Chișinău, care a inițiat afacerea în anul 2012.

⁹³⁶ Doing Business 2014: Moldova, p. 218, <http://www.doingbusiness.org>

Reglementările guvernamentale au o presiune foarte înaltă asupra afacerilor. Republica Moldova a fost poziționată pe locul 122 (din 148 de state) în indicele Competitivității Globale 2013-2014. Noile prevederi referitor la desfășurarea afacerilor, adoptate în anii 2011-2012, în practică, încă nu funcționează, atât din cauza întâzierii în adoptarea cadrului normativ secundar de punere în aplicare, cât și din cauza iresponsabilității autorităților publice. În acest context, menționăm că au fost aprobate Hotărârea Guvernului nr. 694 din 05.09.2013 „Cu privire la Metodologia generală de planificare a controlului de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei criteriilor de risc” și Hotărârea Guvernului nr. 778 din 04.10.2013 „Cu privire la unele măsuri de implementare a ghișeului unic în desfășurarea activității de întreprinzător”. Reglementările nu sunt suficiente pentru aplicarea în practică a prevederilor legale, încă nu au fost identificate domeniile în care pot fi instituite ghișee unice, autoritățile publice nu au inițiat elaborarea a careva regulamente de creare și funcționare a ghișeului unic pentru domenii specifice. Una din problemele stringente în implementarea ghișeului unic este faptul că multe autorități publice nu se consideră obligate să implementeze ghișeului unic la eliberarea actelor permissive, pentru că agentul economic efectuează doar două vizite la sediul autorității emitente – la depunerea cererii și la ridicarea actului. Aceste autorități nu iau în calcul și vizitele agentului economic la alte instituții pentru pregătirea setului de documente de bază prezentat primei autorități.

O schimbare substanțială a fost înregistrată în durata și costul procedurii de obținere a creditului, Moldova fiind plasată pe poziția 13 din 189 de state grație aplicării amendamentelor făcute la Legea insolvenței care au contribuit la clarificarea procedurilor de restructurare și lichidare a afacerii, reducerea oportunităților de apeluri și consolidarea drepturilor creditorilor protejați pe perioada procedurii de reorganizare. Totuși, *lichidarea benevolă a afacerii continuă să rămână problematică.* În scopul simplificării și reducerii costului procedurii de lichidare benevolă, a fost inițiat procesul de revizuire a prevederilor cadrului legal în vigoare (proiectul de lege a fost transmis Guvernului spre examinare).

Drepturile de proprietate nu întotdeauna sunt respectate în Moldova, conform relatărilor agenților economici și ale diferitor sondaje. În termeni de protecție a drepturilor de proprietate, Moldova a fost poziționată pe locul 131 din 148 de state în indicele Competitivității Globale 2013-2014 și pe poziția 110 (din 178 state) în indicele Libertății Economice 2014. Încălcarea drepturilor proprietății intelectuale e relatată frecvent în sondajele internaționale. Republica Moldova, ca și alte țări din fostul spațiu sovietic, înregistrează un nivel înalt de folosire a produselor software nelicențiate⁹³⁷.

Principalele recomandări pentru îmbunătățirea în continuare a mediului de afaceri sunt implementarea deplină a „Ghilotinei 2+” și completarea cadrului normativ secundar de punere în aplicare a Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, Legii privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, Legii privind implementarea ghișeului unic în desfășurarea activității de întreprinzător și Legii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

Independență (lege)

În ce măsură există garanții juridice pentru a preveni imixtiunile externe nedorite în activitatea afacerilor private?

Scor 50

Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător (în vigoare de la începutul anului 2013) consolidează cadrul juridic și instituțional în domeniul efectuării controlului de stat asupra activității de întreprinzător prin reglementarea strictă a organizării și desfășurării controlului, stabilirii principiilor fundamentale și determinarea procedurii de efectuare a controlului, drepturilor și obligațiilor

⁹³⁷ Software Piracy Continues Global Rise, May 11, 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/10107774>

agențiilor economice și organelor/persoanelor care efectuează controalele de stat. Persoanele supuse controlului au dreptul să conteste actul de control și sancțiunile în instanța de judecată sau la organul de control. Legea în cauză mai stabilește prevederi privind crearea Registrului de stat al controalelor și atribuie Cancelariei de Stat competențe de monitorizare a controalelor de stat, în conformitate cu care majoritatea controalelor, la care sunt supuși agenții economici, urmează să devină transparente. Fiecare persoană supusă controlului este obligată prin prevederile legii să dețină o condictă de înregistrare a controalelor exercitate în legătură cu activitatea sa.

De menționat că, pe parcursul anului 2013, au fost deja tentative de a modifica Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător pentru a exclude unele controale din această lege (a fost înaintat un proiect de lege ce prevede excluderea controalelor efectuate de către Inspekția muncii).

Regulamentul privind Registrul de stat al controalelor și privind registrele controalelor ținute de organele de control a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 147/2013⁹³⁸, care conține reglementări privind procedura și mecanismul de înregistrare și evidență a controalelor; reglementările nu se extind asupra Inspekției financiare, Inspectoratului Fiscal Principal de Stat, Serviciului Vamal, Băncii Naționale a Moldovei și Comisiei Naționale a Pieței Financiare, care elaborează reglementări proprii, similare celor expuse în Regulament.

Codul fiscal conține prevederi generale privind repararea prejudiciului cauzat contribuabilului de către funcționarul fiscal prin acțiuni ilegale (art. 153) și dreptul contribuabilului de a contesta decizia organului fiscal sau acțiunile funcționarului fiscal în modul stabilit de Codul fiscal și alte acte legislative și în instanța judecătorească (art. 267, 274).

*Legea sindicatelor*⁹³⁹ conține mai multe prevederi care creează imixțiuni substanțiale în activitatea agențiilor economice, inclusiv impedimente în eliberarea din funcție a angajaților în cazul încălcării regimului de muncă, costuri suplimentare pentru afaceri și beneficii nejustificate în folosul liderilor sindicali etc., dat fiind faptul că legea păstrează prevederi specifice vechiului sistem de administrare a afacerilor.

Independență (practică)

În ce măsură este scutit sectorul de afaceri de imixțiuni externe nedorite în cadrul activității sale, în practică?

Scor: 25

În practică, cadrul legal în vigoare referitor la controlul de stat al activității de întreprinzător încă nu se aplică integral din cauza că Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător a intrat în vigoare de la începutul anului 2013 și realizarea acțiunilor preconizate de Hotărârea Guvernului nr. 147/2013 se realizează cu întârziere. În acest context, este de remarcat că Cancelaria de Stat are responsabilitatea de a crea formatele unice ale deciziei de control, deciziei de prelungire a termenului de control, delegației de control, mandatului de control, prescripției privind înlăturarea încălcărilor, prescripției repetate, deciziei de aplicare a sancțiunilor, care urmează a fi plasate pe portalul guvernamental www.control.gov.md, ce urma să fie elaborat până la 31 octombrie 2013; portalul nu este încă funcțional.

⁹³⁸ Hotărârea Guvernului nr.147 din 25.02.2013 „Pentru punerea în aplicare a Legii nr.131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător”, <http://www.justice.md>

⁹³⁹ Legea sindicatelor nr. 1129-XIV din 07.07.2000.

În practică, organele fiscale publică planurile controalelor fiscale și rezultatele generalizate ale controalelor fiscale. Deoarece *Codul fiscal stabilește unele prevederi neclare referitor la efectuarea controalele repetate*, de ex., „controlul fiscal repetat poate fi efectuat ... și, în alte cazuri, la decizia conducerii organelor menționate în al.(6)” (art. 214 pct.7), *organele fiscale efectuează un număr mare de controale inopinate*. Rezultatele controalelor fiscale efectuate de către Serviciul Fiscal de Stat în ianuarie - martie 2013 arată că numărul controalelor planificate constituie 110 și a controalelor neplanificate – 557. De menționat că ponderea încălcărilor a fost depistată în cadrul a 99% din controalele planificate și a 67% din controalele neplanificate, ceea ce denotă că practicile de aplicare a legislației „impun” agenții economici să încalce frecvent prevederile legale, în același timp, aceștia nici nu posedă cunoștințe suficiente în aplicarea legislației fiscale⁹⁴⁰. Oamenii de afaceri au relatat despre tratarea neadecvată și neprietenosă/hărțuitoare a agenților economici de către autoritățile fiscale și alte organe de stat de control⁹⁴¹.

Totodată, o problemă mult mai importantă sunt atacurile raider din ultimii ani care pun multiple semne de întrebare privind protecției businessului din Republica Moldova⁹⁴². În acest context nu este surprinzător că Republica Moldova a fost clasificată pe una din ultimele poziții în Indicele Competitivității Globale 2013-2014: 145 din 148 de țări⁹⁴³.

De asemenea, oamenii de afaceri și mass-media au relatat despre *lipsa transparenței în procesul de privatizare a întreprinderilor de stat, în cazul concesiunii Aeroportului Chișinău și diminuării cotei statului în capitalul societății pe acțiuni Banca de Economii a Moldovei*. Mass-media a relatat și despre amestecul guvernamental direct în activitatea agenților economici prin transmiterea în 2013 a înregistrării convorbirilor telefonice efectuate în lunile octombrie, noiembrie și decembrie 2012 dintre fostul prim-ministru și fostul șef al Inspectoratului Fiscal Principal de Stat, și dintre ministrul afacerilor interne și fostul șef al Inspectoratului Fiscal Principal de Stat. Convorbirile conțin diverse indicații, inclusiv referitor la tratarea mai prudentă a investitorilor străini și blocarea conturilor unei companii⁹⁴⁴.

Cadrul normativ în domeniul controlului de stat include prevederi referitor la protecția agenților economici de imixtiunile externe nedorite, dar practicile de aplicare ale acestor prevederi încă nu s-au înrădăcinat din cauza întârzierii în elaborarea și implementarea mecanismului de aplicare a Legii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, în special a registrului de stat al controalelor. În practică, există imixtiunii ale organelor guvernamentale în activitatea sectorului privat.

⁹⁴⁰ Rezultatele controalelor fiscale efectuate de către Serviciul Fiscal de Stat în ianuarie-martie 2013, <http://www.fisc.md>

⁹⁴¹ Relatăriile participanților la Forumul oamenilor de afaceri din 11.11.2013, organizat de Confederația Patronatelor din Moldova.

⁹⁴² <http://jurnal.md/ro/news/recentele-atacuri-raider-i-exproprii-fara-precedent-in-rm-memoriu-210319/>, <http://www.timpul.md/articol/au-compromis-atacurile-raider-moldova--27134.html>, <http://moldnews.md/rom/news/60774>, <http://agrointel.ro/10848/cronologia-scandalului-moldova-agroindbank-de-la-actiuni-frauduloase-la-un-nou-presedinte/>

⁹⁴³ The Global Competitiveness Report 2013-2014: Moldova, p. 279, <http://www.weforum.org>

⁹⁴⁴ <http://www.unimedia.md>

Transparență (lege)

În ce măsură există prevederi care să asigure transparența în activitățile sectorului de afaceri?

Scor: 75

Cadrul legislativ care asigură transparența în sectorul de afaceri include: Legea contabilității⁹⁴⁵, Legea privind societățile pe acțiuni, Legea cu privire la piața valorilor mobiliare⁹⁴⁶, Legea privind activitățile de audit⁹⁴⁷ și altele. Conform prevederilor legale, Ministerul Finanțelor (inclusiv Consiliul de supraveghere a activității de audit și Consiliul consultativ), Banca Națională a Moldovei, Comisia Națională a Pieței Financiare și Serviciul informațional al rapoartelor financiare de pe lângă Biroul Național de Statistică (care a fost instituit în conformitate cu Legea contabilității) sunt abilitate cu competențe de reglementare și monitorizare a raportării financiare și a auditurilor.

Legea privind societățile pe acțiuni stabilește criteriile pentru societățile de acțiuni care sunt obligate să dezvăluie informația (art. 2 al.(2)), prevederi privind publicarea în organul de presă a informației (art. 91) și privind auditul extern al societății pe acțiuni (art. 89). Prevederile legale stabilesc că societatea pe acțiuni este obligată să dezvăluie public informația în cazul în care corespunde unuia din următoarele criterii:

- are capital social în mărime de cel puțin 500000 lei și un număr de 50 și mai mulți acționari;
- valorile mobiliare ale societății pe acțiuni sunt înscrise la cota bursei de valori (listing);
- este o bancă comercială, companie de asigurare, societate pe acțiuni supusă privatizării sau societate de acțiuni care a plasat public valori mobiliare în perioada de circulație a acestora;
- societatea pe acțiuni este calificată ca entitate de interes public (stabilit prin art. 54 al Legii cu privire la piața valorilor mobiliare).

Societățile pe acțiuni, care satisfac unul din criteriile menționate, sunt obligate în conformitate cu prevederile legale în vigoare să dezvăluie informația despre valorile lor mobiliare și despre activitatea lor financiar-economică. Ele sunt obligate să publice darea de seamă anuală care trebuie să conțină datele despre emitent; activitatea financiar-economică a emitentului – bilanțul contabil, informații despre profit și pierderi, capitalul social și obligațiile financiare; valorile mobiliare ale emitentului. Organul de presă în care se publică raportul financiar și alte rapoarte prevăzute de legislație despre activitatea societății trebuie să fie indicat în statutul societății și difuzat pe întreg teritoriul țării. Societățile pe acțiuni menționate sunt obligate să prezinte darea de seamă la Comisia Națională a Pieței Financiare. Societatea pe acțiuni ale cărei valori mobiliare sunt înscrise la cota bursei este obligată să prezinte darea de seamă în formă electronică oricărei burse de valori la care valorile sale mobiliare sunt cotate.

Societatea de interes public trebuie să dezvăluie suplimentar și altă informație prevăzută de legislație, aceasta are obligația de a întocmi și prezenta suplimentar la rapoartele financiare și raportul anual al conducerii. Societatea pe acțiuni care se află în proces de insolvență sau dizolvare este scutită de dezvăluirea informației.

⁹⁴⁵ Legea contabilității nr.113-XVI din 27.04.2007.

⁹⁴⁶ Legea nr. 199-XIV din 18.11.1998 cu privire la piața valorilor mobiliare.

⁹⁴⁷ Legea nr. 61-XIV din 16.03.2007 privind activitățile de audit.

Controlului de audit extern obligatoriu sunt supuse societățile pe acțiuni care corespund unuia din criteriile stabilite de legislația în vigoare, menționate mai sus. Auditul extern obligatoriu se efectuează de către auditori profesioniști, conform standardelor naționale de audit, care diferă de standardele internaționale de audit. Obiectul auditului extern obligatoriu este raportul financiar al societății pe acțiuni. Adunarea anuală a acționarilor va examina și aproba darea de seamă și raportul financiar al societății pe acțiuni numai în cazul când la acesta se anexează raportul auditorului.

Sanțiuni pentru încălcarea prevederilor ce asigură transparența în sectorul de afaceri se prevăd în mai multe legi. Societățile pe acțiuni obligate a dezvălui informația și persoanele cu funcții de răspundere poartă răspundere pentru publicarea informației neveridice despre activitatea societății sau eschivarea de la publicarea informației, în conformitate cu legislația în vigoare.

Legea contabilității stabilește prevederi și cadrul normativ secundar⁹⁴⁸ include recomandări referitor la modul de tranziție de la Standardele Naționale de Contabilitate la Standardele Internaționale de Raportare Financiară (IFRS). Pentru entitățile de interes public se preconizează că data trecerii la IFRS este 1 ianuarie 2011, iar prima dată de raportare este 31 decembrie 2012.

Cadrul legal național a fost îmbunătățit și conține prevederi ce asigură un anumit nivel de transparență pentru societățile pe acțiuni, ce satisfac unul din criteriile stabilite în art. 2 al. (2) al Legii privind societățile pe acțiuni, prin publicarea raportului financiar și altor rapoarte despre valorile mobiliare ale emitentului; aceste societăți pe acțiuni, de asemenea, sunt supuse auditului extern obligatoriu de către un auditor profesionist. *Nivelul de transparență a raportării financiare este insuficient deoarece există diferențe substanțiale între Standardele Naționale de Contabilitate și IFRS, precum și între Standardele Naționale de Audit și Standardele Internaționale de Audit.* Totodată, este necesar de a crea un registru central care să permită accesul factorilor interesați la rapoartele financiare ale companiilor. *Legislația în vigoare nu stabilește prevederi referitor la accesul la baza de date statistice privind rapoartele financiare.* În acest context, propunem armonizarea prevederilor legale referitor la dezvăluirea informației și la accesul factorilor interesați la baza de date statistice a rapoartelor financiare.

De asemenea, cadrul legal în vigoare nu asigură transparența în domeniul de proprietate în sistemul financiar. Banca Națională a Moldovei (BNM) și alte instituții ale statului nu dispun de toate reglementările necesare pentru a asigura transparența acționariatului în instituțiile financiare. Recent, BNM a elaborat un proiect de lege ce vizează modificarea Legii privind instituțiile financiare care prevede măsuri de stimulare a băncilor și acționarilor de a declara valorile mobiliare și de sancționare a netransparenței.

Transparență (practică)

În ce măsură există transparență în sectorul de afaceri?

Scor: 50

Societățile pe acțiuni publică în organele de presă informațiile despre valorile mobiliare și activitatea economico-financiară, conform prevederilor legale. Comisia Națională a Pieței Financiare publice pe pagina sa web baza de date ce conține informația anuală referitor la valorile mobiliare și activitatea economico-financiară a societăților pe acțiuni, în conformitate cu prevederile legale. Rapoartele anuale de activitate ale Comisiei Naționale a Pieței Financiare includ activitățile și rezultatele monitorizării societăților pe acțiuni și sancțiunile aplicate societăților și persoanelor cu funcții de răspundere care

⁹⁴⁸ Hotărârea Guvernului nr. 238 din 29.02.2008 Privind aplicarea Standardelor Internaționale de Raportare Financiară pe teritoriul Republicii Moldova.

nu s-au conformat la prevederile privind dezvăluirea informației⁹⁴⁹. Datele denotă că 650 de societăți pe acțiuni sau 21.5% din numărul total de acțiuni sunt obligate să dezvăluie informația respectivă. În practică, în anul 2012, ponderea societăților care au prezentat către Comisia Națională a Pieței Financiare darea de seamă pentru anul 2011 a constituit 86%, înregistrând o tendință permanentă de reducere (câte un punct procentual anual), comparativ cu anii 2010 și 2009. Dărilor de seamă n-au fost prezentate de către 90 de societăți pe acțiuni în anul 2011, comparativ cu 88 de entități în 2010 și 94 de entități în 2009. Ca măsură de asigurare a transparenței, în 2011, au fost blocate conturile bancare ale 73 societăți pe acțiuni, comparativ cu 65 de societăți în 2010 și 74 de societăți în 2009, din cauza neprezentării dărilor de seamă. Pentru încălcarea prevederilor legale în vigoare, au fost sancționate 82 de persoane în funcții de răspundere în anul 2011, comparativ cu 109 persoane în 2010 și 113 persoane în 2009.

Toate băncile comerciale respectă prevederile legale referitor la transparență, acestea dezvăluie public informația despre valorile mobiliare și activitatea economico-financiară prin prezentarea informației la adresa Băncii Naționale a Moldovei, publicarea pe pagina oficială și în presă. Rapoartele financiare ale băncilor comerciale sunt publicate în presă⁹⁵⁰. Banca Națională a Moldovei publică datele despre activitatea economico-financiară a băncilor comerciale. Societățile pe acțiuni care, conform prevederilor legale, satisfac unul din criteriile menționate anterior, sunt supuse anual auditului extern efectuat de către o companie independentă care elaborează raportul auditorului.

Entitățile de interes au demarat procesul de trecere la standardele internaționale de raportare financiară, conform recomandărilor cadrului normativ, 15 entități publice au întocmit rapoartele financiare pentru anul 2011, conform standardelor IFRS. Raportul Competitivității Globale 2013-2014 a poziționat punctele forte ale standardelor de raportare și de audit din Moldova pe locul 102 din 148 de țări⁹⁵¹.

Constatăm că practicile de raportare financiară și de audit din sectorul de afaceri se află într-o perioadă de reformare ce ține de tranziția la Standardele Internaționale de Raportare Financiară. În același timp, *aplicarea practicilor de transparență în sectorul de afaceri este neuniformă – 14 la sută din societățile pe acțiuni care sunt obligate să dezvăluie informația financiară și despre valorile mobiliare nu prezintă Comisiei Naționale a Pieței Financiare dările de seamă.*

Răspundere (lege)

În ce măsură există legi și reglementări care să guverneze supervizarea sectorului de afaceri și administrația corporatistă la nivelul companiilor individuale?

Scor: 50

Legea privind societățile pe acțiuni a fost îmbunătățită substanțial în anul 2011 prin modificarea și completarea mai multor prevederi. Adunarea generală a acționarilor se ține cel puțin o dată pe an și decide asupra schimbării structurii companiei, creării filialelor, aprobării dărilor de seamă anuale și a raportului financiar, de audit, reorganizării sau redimensionării companiei. Legea în cauză conține prevederi ce dau dreptul adunării generale a acționarilor să aprobe Codul de Guvernare Corporativă (art. 50 al. (3) lit. a'). Adunarea generală a acționarilor alege membrii Consiliului de administrare, care exercită conducerea societății și controlul activității societății în perioada dintre adunările generale ale

⁹⁴⁹ <http://www.cnpf.md>

⁹⁵⁰ Газета Экономическое обозрение, <http://www.logos-press.md>

⁹⁵¹ The Global Competitiveness Index in detail: Moldova, p. 279, <http://www.weforum.org>

acționarilor. Comisia de cenzori se subordonează numai adunării generale a acționarilor, exercită controlul activității economico-financiare a societății și întocmește raportul despre aprecierea conformității ținerii evidenței contabile și întocmirii rapoartelor financiare, și despre faptele de încălcare a legislației.

Organul executiv al societății este obligat să asigure prezentarea consiliului societății, comisiei de cenzori și fiecărui membru al acestora a documentelor și informațiilor necesare. Organul executiv are responsabilitatea să asigure transparența dărilor de seamă anuale care trebuie să conțină informații privind tranzacțiile de proporții cu activele societății, indicatorii de bază privind profitul (pierderile), volumul vânzărilor, cheltuielile operaționale, ratele de rentabilitate.

Acționarii care dețin cel puțin 10% din acțiunile cu drept de vot ale societății au dreptul suplimentar să ceară efectuarea de controale extraordinare ale activității economico-financiare ale societății, să adreseze instanței judecătorești cerere de raportare a prejudiciului cauzat societății de persoane cu funcții de răspundere în urma încălcării legislației. Acționarii care dețin cel puțin 25% din acțiunile cu drept de vot ale societății au dreptul suplimentar să ceară convocarea adunării extraordinare a acționarilor.

Pentru apărarea drepturilor și intereselor lor, acționarii sunt în drept să sesizeze conducerea societății în vederea efectuării controlului asupra tranzacțiilor de proporții și asupra tranzacțiilor cu conflict de interese; să sesizeze Comisia Națională a Pieței Financiare în vederea efectuării controlului asupra tranzacțiilor cu valori imobiliare; să solicite Comisiei Naționale a Pieței Financiare tragerea la răspundere contravențională a persoanelor cu funcții de răspundere, conform legislației în vigoare; să înainteze instanței judecătorești cereri de anulare a tranzacției de proporții sau a tranzacției cu conflict de interese în cazul în care aceste tranzacții au cauzat prejudicii societății și/sau au fost încheiate cu încălcarea legislației și/sau de repetare a prejudiciului cauzat societății de persoane cu funcții de răspundere care au decis ori au votat pentru încheierea acestor tranzacții, precum și alte cereri privind apărarea drepturilor și intereselor lor.

Hotărârea luată de adunarea generală a acționarilor contrar legii, altor acte legislative sau statutului societății poate fi atacată în instanță judecătorească de oricare dintre acționari sau de o altă persoană împuternicită dacă:

- acționarul nu a fost înștiințat, în modul stabilit de lege, despre data, ora și locul ținerii adunării generale (procedura de înștiințare este prevăzută la art.55-56 ale Legii privind societățile pe acțiuni);
- acționarul nu a fost admis, fără temei legal, la adunarea generală (spre exemplu, nu a fost inclus în listă);
- adunarea generală s-a ținut fără a se asigura cvorumul necesar (modalitatea de constatare a cvorumului este prevăzută de art. 58 din Legea privind societățile pe acțiuni);
- hotărârea a fost luată asupra unei chestiuni care nu figura pe ordinea de zi a adunării generale sau cu încălcarea cotei de voturi.

Comisia Națională a Pieței Financiare a aprobat Codul de Guvernare Corporativă prin hotărârea nr. 28/6 din 01.06.2007⁹⁵², care conține principii și norme de conduită corporativă ce asigură o cultură organizațională transparentă. Aderarea societăților pe acțiuni la Codul de Guvernare Corporativă este benevolă, așa cum prevederile Legii privind societățile pe acțiuni nu stabilesc obligativitatea implementării principiilor și standardelor de guvernare corporativă, stabilite de acest cod, care ar asigura un management sănătos al corporațiilor. Prevederi legale referitoare la aplicarea Codului de Guvernare Corporativă sunt doar pentru instituțiile financiare.

⁹⁵² Codul de Guvernare Corporativă, <http://www.cnpf.md>

Răspundere (practică)

În ce măsură există, în practică, o guvernare corporativă eficientă în companii?

Scor: 25

În practică, progrese în aplicarea standardelor și practicilor guvernării corporative sunt înregistrate în băncile comerciale și în puține societăți pe acțiuni, în special de dimensiuni mari, cu capital de stat și/ sau cu capital străin. 30 de societăți pe acțiuni au aderat la Codul de Guvernare Corporativă, aprobat de Comisia Națională a Pieței Financiare, inclusiv 14 bănci comerciale, 6 societăți de asigurare și 13 societăți pe acțiuni examinează aderarea la cadrul Codului de Guvernare Corporativă⁹⁵³. Comisia Națională a Pieței Financiare a organizat și desfășurat mai multe evenimente de informare și instruire în vederea diseminării și aplicării practicilor de guvernare corporativă și a unei culturi organizaționale transparente în societățile pe acțiuni prin aderarea la Codul de Guvernare Corporativă, de asemenea, a elaborat un proiect de lege pentru modificarea și completarea Legii privind societățile pe acțiuni, cu prevederi privind obligativitatea implementării Codului de Guvernare Corporativă.

În majoritatea societăților pe acțiuni, guvernarea corporativă bazată pe mecanisme de autoreglare nu este eficientă. Societățile pe acțiuni se confruntă cu consecințele privatizării contra bonuri patrimoniale, care a dus la apariția unui număr extrem de mare de acționari minoritari (circa 2 mil. persoane), care nu participă la administrarea societăților. În același timp, s-a creat un grup puternic de acționari majoritari care posedă o poziție dominantă de control în defavoarea acționarilor minoritari. Ca urmare, consiliile de administrație și comisiile de cenzori ale multor societăți pe acțiuni îndeplinesc deciziile acționarilor majoritari prin aprobare formală. Astfel, se încalcă drepturile acționarilor minoritari, se diminuează beneficiile acestora în favoarea acționarilor majoritari. În domeniul protecției drepturilor acționarilor minoritari, Moldova a fost clasificată pe poziția 118 (din 148 de țări) de Raportul Competitivității Globale 2013-2014.

În practica judiciară, cele mai des întâlnite litigii dintre acționar și societatea pe acțiuni sunt următoarele:

- recunoașterea nulității hotărârilor adoptate de organele de conducere ale societăților (adunarea generală a acționarilor, Consiliul societății pe acțiuni, organul executiv);
- obligarea acționarilor să convoace adunarea generală;
- obligarea societății să permită efectuarea controlului de audit;
- asigurarea accesului acționarului la informația despre activitatea societății (cărți contabile, alte documente ale societății);
- obligarea societății să răscumpere acțiunile plasate (conform prevederilor art. 79 al Legii privind societățile pe acțiuni);
- recunoașterea dreptului de proprietate asupra unui număr de acțiuni, conform extrasului din Registrul acționarilor;
- constituirea, reorganizarea, lichidarea societății;
- repararea prejudiciului cauzat societății de persoane cu funcții de răspundere în urma încălcării grave a legii la cererile acționarilor (prevederile art. 26 alin. (2) lit. c) din Legea privind societățile pe acțiuni și art. 168 lit. c) din Codul civil);
- numirea, alegerea, destituirea, suspendarea atribuțiilor, tragerea la răspundere a persoanelor membre ale organelor de conducere ale societății.

⁹⁵³ Publicația Comisiei Naționale a Pieței Financiare „Capital Market”, nr.14 (485) din 10.04.2013, www.cnpf.md

Integritate (lege)

În ce măsură există mecanisme care să asigure integritatea actorilor din sectorul de afaceri?

Scor: 50

Mecanismul de integritate pentru persoanele cu funcții de răspundere și angajații din sectorul de afaceri este stabilit prin prevederile legale: Codul penal stabilește prevederi referitor la infracțiunile economice, inclusiv spălarea banilor, infracțiunile săvârșite de persoanele cu funcții de răspundere și infracțiunile săvârșite de persoanele care gestionează organizațiile comerciale, obștești sau alte organizații nestatale, inclusiv luarea și darea de mită, abuzul de serviciu; Codul contravențional conține prevederi referitor la contravențiile în diverse domenii economice, contravențiile ce afectează activitatea de întreprinzător, fiscalitatea, activitatea vamală și valorile mobiliare; Legea cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului se referă în special la instituțiile financiare; Legea privind societățile pe acțiuni reglementează tranzacțiile cu conflict de interese; Legea cu privire la piața valorilor mobiliare include prevederi referitor la mecanismul de integritate în cazul tranzacțiilor cu valori mobiliare.

Instituțiile financiare (băncile comerciale și societățile de asigurări) au elaborat și publicat pe paginile oficiale web coduri de conduită ce includ principiile etice și normele de conduită a personalului, inclusiv referitor la conflictul de interese, obligațiile de a raporta informația cu privire la fraude și alte încălcări ale legislației, precum și mecanismul de control al codului de conduită în vederea prevenirii corupției. Departamentele de resurse umane din cadrul băncilor comerciale au responsabilitatea de a colecta și de a examina incidentele de încălcare a normelor de etică și conduită a personalului în comun cu subdiviziunile de audit intern. Unele societăți pe acțiuni mari au elaborat și plasat pe paginile web coduri de etică profesională sau coduri de conduită ce conțin obligațiile de natură profesională pentru angajați și norme de conduită referitor la conflictul de interese, oferirea și acceptarea cadourilor, favorurilor sau serviciilor, precum și mecanismul de aplicare a normelor de conduită, inclusiv aplicarea măsurilor disciplinare pentru încălcarea acestor norme de conduită. Majoritatea absolută a întreprinderilor mici și mijlocii nu posedă coduri de etică profesională sau coduri de conduită.

Raportarea cazurilor de corupție din sectorul de afaceri este prevăzută de Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției⁹⁵⁴. De menționat că nu există o lege specială care să conțină prevederi referitor la avertizorul de integritate în domeniul privat și protecția acestuia în caz de raportare a cazurilor de corupție. De remarcat că, recent, a fost aprobat Regulamentul-cadru privind avertizorii de integritate⁹⁵⁵ din autoritățile publice, care stabilește procedura de depunere și verificare a avertizărilor despre ilegalitățile săvârșite în cadrul autorităților publice, precum și de aplicare a măsurilor de protecție față de avertizorii de integritate. Evaluarea cadrului normativ referitor la mecanismul de integritate în sectorul privat atestă necesitatea îmbunătățirii lui în vederea protejării avertizorilor de integritate.

⁹⁵⁴ Legea nr. 90-XVI din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției.

⁹⁵⁵ Hotărârea Guvernului nr. 707 din 09.09.2013 Pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind avertizorii de integritate.

Integritate (practică)

În ce măsură este asigurată, în practică, integritatea actorilor din sectorul de afaceri?

Scor: 25

În practică, băncile comerciale au aprobat coduri de conduită și au instituit sisteme interne de control al respectării acestor coduri, de raportare și examinare a incidentelor majore de personal, atribuind departamentelor de resurse umane responsabilitatea de a recepționa informația despre încălcarea normelor de etică și conduită a angajaților, și responsabilitatea de a le examina în comun cu subdiviziunile de control intern.

Companiile mari, în special companiile mari cu proprietate străină și cele cu proprietate de stat, cu proprietate mixtă de stat și privată și/sau străină, au elaborat și plasat pe paginile web coduri de etică profesională, care conțin atât normele de etică profesională, cât și normele de conduită. Departamentele resurse umane controlează aplicarea normelor de etică și de conduită, departamentele/comisiile speciale de etică sau de integritate examinează incidentele raportate și aplică, în funcție de caz, sancțiuni disciplinare. *Totuși, majoritatea companiilor nu dispun de coduri de conduită a personalului, principalele norme de etică profesională fiind incluse în regulamentul intern de funcționare a companiei.*

O situație nefavorabilă referitor la sistemul de integritate din Republica Moldova este relatată de *Raportul Competitivității Globale 2013-2014*, care a evaluat cu scoruri mici indicatorii ce caracterizează mediul de afaceri din Moldova, inclusiv *favoritismul în deciziile oficialilor guvernamentali* fiind poziționat pe locul 131, și *comportamentul etic al firmelor autohtone* - pe locul 118 din 148 de țări⁹⁵⁶.

Un șir de autorități publice raportează cu regularitate despre *existența multiplelor încălcări ale legislației comise de către companiile private*:

- informația Serviciului Fiscal de Stat despre încălcările depistate în cadrul controalelor la agenții economici;
- informația Comisiei Naționale a Pieței Financiare referitor la societățile pe acțiuni care nu se conformează prevederilor legale privind publicarea raportului financiar și a raportului despre valorile mobiliare, și prezentarea acestora;
- informația Consiliului Național Anticorupție despre depistarea și contracararea infracțiunilor de corupție și conexe săvârșite de conducătorii din cadrul întreprinderilor private, precum și infracțiunile economico-financiare din cadrul întreprinderilor private.

Datele denotă că Centrul Național Anticorupție a depistat infracțiuni săvârșite de către 25 de conducători din cadrul întreprinderilor private, în anul 2012. În același timp, au fost intentate dosare cu încălcări în domeniul economico-financiar în privința a 79 de persoane sau 48 la sută din 165 de dosare de corupție și conexe deferite justiției. Numărul total de evaziuni fiscale (conform art. 244 al Codului penal), depistate de CNA, a însumat 278, în anul 2012.

Evaluarea efectuată relevă că nu există politici anti-fraudă și anti-corupție în companii, cu excepția unor companii mari cu proprietate străină, de stat sau mixtă (autohtonă și străină, de stat și privată) din domeniul de prestare a serviciilor către persoanele fizice și juridice (de exemplu, S.A. Moldcell⁹⁵⁷, S.A. Termocom ș.a.) - aceste companii au elaborat și aplică coduri de etică și conduită ce prevăd

⁹⁵⁶ The Global Competitiveness Index in detail: Moldova, p.279, <http://www.weforum.org>

⁹⁵⁷ www.moldcell.md/files/files/Code_of_etics_26.06.12_ro.pdf

respectarea și raportarea confidențială online și/sau către superiori, declarațiile primite sunt subiectul unor investigații corecte și detaliate. În același timp, *angajații companiilor care n-au elaborat politici anti-fraudă și anti-corupție și nu au coduri de etică și conduită se abțin de la declararea conflictelor de interese, a fraudelor și altor încălcări ale legislației de teama pierderii locului de muncă – în condițiile actuale din Moldova este dificil să găsești un loc de muncă.*

În Moldova nu există o listă neagră a companiilor implicate în cazuri de corupție și spălare de bani. Sectorul de afaceri este vulnerabil la raportarea cazurilor de corupție, abuzul de putere sau resurse. De menționat că, în cazul organizării concursurilor de proiecte, unii investitori străini solicită de la partenerii de afaceri să certifice că posedă un cod de conduită.

Evaluarea relevă că, în mod indirect, cadrul normativ a instituționalizat existența mecanismelor de integritate în sectorul de afaceri. Codurile de conduită au fost elaborate și aplicate în instituțiile financiare și în unele companii cu proprietate străină, de stat și mixtă publică-privată, autohtonă-străină. Elaborarea și implementarea codurilor de etică profesională și a codurilor de conduită pentru antreprenori, precum și a mecanismului de control al implementării acestora ar preveni acțiunile care generează cazuri de corupție și fraude. De asemenea, propunem elaborarea și realizarea unor programe specializate de instruire a antreprenorilor în domeniul asigurării integrității în sectorul de afaceri.

Implicarea în politicile anticorupție

Cât de activ cere sectorul de afaceri guvernului să se implice în politicile anticorupție?

Scor: 50

Oamenii de afaceri din Moldova sunt implicați în examinarea proiectelor de acte legislative și normative cu impact asupra activității de întreprinzător, fiind membri ai Grupului de lucru pentru reglementarea activității de întreprinzător, care funcționează pe lângă Ministerul Economiei, ședințele acestuia se transmit on-line pe portalul www.privesc.eu. Grupurile de lucru din cadrul ministerelor au în componență membri din cadrul asociațiilor de producători și din unele întreprinderi. În consiliile organelor centrale de specialitate intră ca membri reprezentanți din mediul de afaceri. Consiliul economic pe lângă Prim-ministru are membri din mediul de afaceri. Consiliul de pe lângă Centrul Național Anti-corupție include membri din cadrul organizațiilor neguvernamentale, dar nu are reprezentanți din cadrul întreprinderilor private.

La sfârșitul anului 2006, cu suportul *United Union Global Compact*, companiile din Moldova au devenit membre ale Rețelei Globale a Națiunilor Unite (The UN Global Network). Companiile care promovează cele 10 principii, trebuie să asigure transparența raportului „Comunicarea despre Progres” („Communication on Progress”) și să aibă cod de conduită. 12 companii autohtone⁹⁵⁸ au aderat la principiile menționate. De notat că numai unele dintre companiile autohtone, care au aderat la această rețea, au publicat pe paginile lor web informații despre progres și/sau planul financiar și codul de conduită.

Evaluarea efectuată relevă că *reprezentanții sectorului de afaceri sunt implicați puțin în elaborarea și coordonarea politicilor de prevenire și combatere a corupției*, alături de funcționarii oficiali și societatea civilă.

⁹⁵⁸ Bioprotect, BC ProCreditBank, BC Mobiasbanca Groupe Societe Generale S.A., ÎM Moldcell S.A., BC Moldova-Agroindbank S.A., ÎM Red Union Fenosa S.A., S.A. Floare Carpet, CEO Grup, Mentor Grup, Leogrand Hotel and Convention Centre, Total Leasing, UN Agency UNFPA in Moldova, www.undp.md

Sprrijin pentru/participare alături de societatea civilă

În ce măsură sectorul de afaceri participă alături de/ofere sprrijin societății civile, în misiunea sa de combatere a corupției?

Scor: 50

Sectorul de afaceri din Moldova nu a sponsorizat activitățile de prevenire și combatere a corupției organizate și desfășurate de către societatea civilă. *Legăturile dintre oamenii de afaceri și societatea civilă sunt slabe.* Puține organizații neguvernamentale au în organul de administrare (board) reprezentanți din mediul de business.

Asociațiile oamenilor de afaceri, asociațiile de business și platformele comune ale acestora⁹⁵⁹ au o contribuție importantă în stabilirea parteneriatului între entitățile statului și societatea civilă, prin transpunerea solicitărilor membrilor asociațiilor și a mediului de afaceri în inițiativele legislative. Acestea colectează obiecțiile și sugestiile de la membrii asociațiilor și din partea mediului de afaceri, le sistematizează și le înaintează instituțiilor statului, încorporându-le în avizele la proiectele de acte legislative și normative, de asemenea, organizează întruniri la care se discută diverse probleme din sectorul de afaceri.

RECOMANDĂRI:

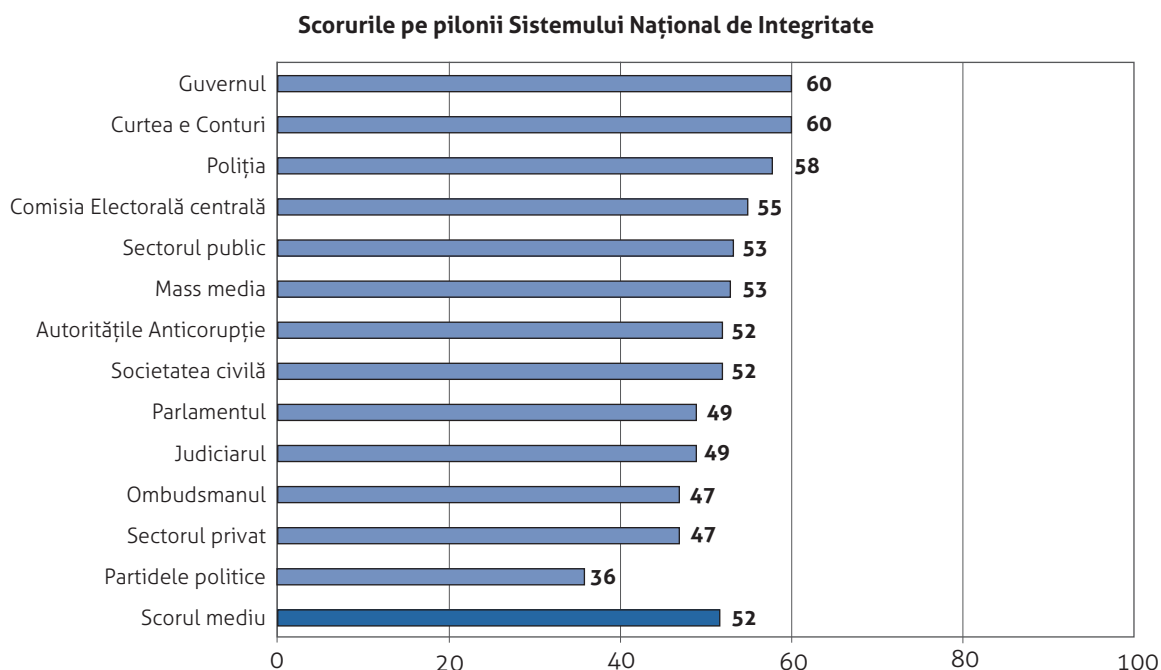
- Inițierea dezbaterilor publice pentru elaborarea unui pachet de propuneri în scopul prevenirii practicilor de preluare forțată a proprietății (atacurilor raider), în special, în sectorul financiar;
- Sporirea transparenței controalelor de stat, inclusiv prin asigurarea de către Cancelaria de Stat a funcționalității portalului www.controale.gov.md, publicarea raportului anual privind rezultatele efectuării controalelor de stat;
- Elaborarea de către Ministerul Finanțelor/Inspectoratul Fiscal Principal de Stat a unei instrucțiuni detaliate privind metodologia de trecere la standardele internaționale de contabilitate; organizarea cu suportul donatorilor externi a unor cursuri gratuite de instruire pentru contabili, inclusiv prin Internet; asigurarea consultării online a oamenilor de afaceri privind subiectul ținerii evidenței contabile (eventual, prin platforme informaționale: fisc.md, info.md);
- Încurajarea participării oamenilor de afaceri la monitorizarea politicilor anticorupție, inclusiv în cadrul Consiliului civil de pe lângă Centrul Național Anticorupție;
- Elaborarea unui mecanism de aplicare a Codului de Guvernare Corporativă în societățile pe acțiuni;
- Elaborarea unui model de Cod de etică pentru întreprinderile mici și mijlocii și recomandarea acestuia spre aplicare;
- Modificarea Legii sindicatelor (în special, dar nu numai, art. 16, 17, 34, 35) în vederea eliminării imixtiunilor în activitatea afacerilor.

⁹⁵⁹ Agenția Națională de Business din Moldova, <http://www.business.viitorul.org>

VIII. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

CONCLUZII

Evaluarea atestă că Republica Moldova a parcurs doar o jumătate din drumul spre un Sistem Național de Integritate perfect. Informațiile elucidate în prezentul raport și scorurile din diagrama de mai jos pun în evidență punctele forte și punctele slabe ale fiecărui pilon din SNI. Clasamentul atestă o dispersare relativ joasă a scorurilor de la un pilon la altul și faptul că nici una din instituțiile evaluate nu are o imunitate puternică față de corupție⁹⁶⁰. Printre instituțiile/domeniile care au acumulat un scor ridicat sunt Curtea de Conturi și Guvernul. Acest fapt se datorează, probabil, transparenței înalte în activitate și rolului însemnat al Curții de Conturi în prevenirea corupției și eforturilor întreprinse de Guvern în elaborarea proiectelor de legi anticorupție, în transparentizarea activității și promovarea serviciilor electronice. În același timp, cele mai vulnerabile la corupție sunt partidele politice, instituția ombudsmanului și sectorul privat, indicatorii cărora au fost apreciați cu cele mai joase scoruri.



Decalajul mic dintre scorurile pilonilor SNI este parțial explicabil și prin similaritatea problemelor identificate. Astfel, printre problemele comune mai multor instituții/piloni din SNI sunt de remarcat: neaplicarea procedurilor de verificare prealabilă a candidaților și titularilor la funcții publice; numirea/selectarea conducătorilor instituțiilor pe criterii politice, adesea în detrimentul celor de profesionalism și integritate; transparența joasă în procesul de numire/alegere în funcții publice; cazuri de adoptare a modificărilor la cadrul legal sau deciziilor în lipsă de transparență și fără consultări publice prealabile. Totodată, vulnerabilitățile unor instituții se explică și prin insuficiența resurselor financiare, de personal calificat, tehnice, informaționale etc. care reduce capacitatea de a realiza eficient atribuțiile ce le revin. Deși cadrul legal anticorupție a fost revizuit în ultimii ani, acesta necesită în continuare ajustări la standardele internaționale din domeniu.

⁹⁶⁰ Acest clasament nu este o evaluare a performanțelor sau a nivelului de corupție al instituțiilor/pilonilor, SNI analizează doar vulnerabilitatea instituțiilor la fenomenul corupției.

În tabelul de mai jos sunt generalizate, în profilul pilonilor SNI, *punctele slabe/problemele* preluate din capitolele respective.

PILONII SNI	PUNCTE SLABE/PROBLEME
Parlamentul	Transparența activității Parlamentului este insuficientă. Prevederile legale referitoare la integritatea deputaților sunt lacunare, Parlamentul deseori nu ia atitudine față de problemele legate de lipsa de integritate a unor deputați. Sunt frecvente cazurile când Parlamentul nu coordonează inițiativele sale legislative cu Guvernul. Măsurile de responsabilizare a Guvernului de către Parlament poartă un caracter selectiv și sporadic, fiind aplicate câteodată sub presiunea unor oligarhi.
Guvernul	Verificarea prealabilă a candidaților la funcțiile de miniștri nu se efectuează. Cadrul legal nu prevede responsabilitatea ministerială. Nu este suficient de transparent procesul administrării întreprinderilor de stat și a activității de reprezentare a statului în societăți comerciale (privatizare, concesiune). Guvernul nu se implică activ în supravegherea implementării Strategiei anticorupție. Există deficiențe în gestionarea resurselor alocate Cancelariei de Stat.
Judiciarul	Prevederile legale ce vizează responsabilitatea judecătorilor nu sunt suficient de clare și detaliate, adoptarea legii privind răspunderea disciplinară se tergiversează. Există cazuri de implicare a reprezentanților sistemului judiciar în scheme de preluare forțată a proprietății. Clauzele legale privind responsabilitatea nu se aplică plenar, cele mai grave probleme țin de responsabilizarea individuală a judecătorilor și procurorilor. Transparența activității sistemului Judiciar este insuficientă. Independența reală a Procuraturii nu este asigurată. Reforma Procuraturii se tergiversează.
Sectorul public	Sunt frecvente cazurile de implicare a politicului în activitatea autorităților publice. Numirea în posturile de conducere ale autorităților publice se face pe criterii politice, adesea în detrimentul celor de profesionalism și integritate. Nu se respectă prevederile referitor la ocuparea prin concurs a funcțiilor de adjuncți ai conducătorilor autorităților publice. Numirile și angajările în funcții publice adesea nu sunt transparente. Procesul de elaborare și consultare publică a proiectelor de legi și acte normative nu este îndeajuns de transparent. Prevederile ce vizează conduita etică și integritatea se aplică și se supraveghează insuficient. Sistemul de achiziții publice rămâne foarte expus riscurilor de corupție. Autoritățile nu acordă atenția cuvenită implementării hotărârilor Curții de Conturi și nu fac publice măsurile întreprinse.
Autoritățile de supraveghere a legii (Poliția)	Nu sunt delimitate clar competențele diferitor organe de urmărire penală și ale unor subdiviziuni ale Poliției. Organul de urmărire penală al MAI nu este destul de independent. Deși a sporit nivelul de transparență în activitatea Poliției, acesta rămâne insuficient. Lacunele din legislație îngreunează implementarea Legii cu privire la poliție, aplicarea testelor de integritate și la poligraf.
Comisia Electorală Centrală	Selectarea membrilor CEC pe criterii politice afectează independența instituției. CEC are o capacitate slabă de prevenire a fraudelor electorale. Conduita și integritatea membrilor CEC nu sunt reglementate suficient.

Ombudsmanul	Capacitățile CpDOM de a sistematiza problemele și de a iniția propuneri de modificare a politicilor publice sunt slabe. Vizibilitatea CpDOM este joasă, acesta nefiind în măsură suficientă cunoscut și perceput ca o instituție națională de protecție a drepturilor omului. Conduita și integritatea avocaților parlamentari nu sunt reglementate îndeajuns. Imaginea instituției a fost afectată de cazuri de conduită reproșabilă a avocaților parlamentari, ele nefiind examinate sau sancționate de Parlament.
Curtea de Conturi	Verificarea prealabilă a candidaților și titularilor la funcția de membri ai CC nu se efectuează. Numirea membrilor CC pe criterii politice reduce independența instituției. Lipsesc sancțiunile pentru încălcarea legislației de către membrii organelor colegiale de decizie și pentru iresponsabilitatea managerială. Nu sunt trași la răspundere factorii de decizie vinovați de utilizarea neconformă a mijloacelor publice. Guvernul și Parlamentul se implică insuficient în monitorizarea implementării hotărârilor CC.
Agențiile anticorupție	Există practici de implicare a politicului în activitatea autorităților anticorupție. Suprapunerile de competențe ale autorităților îngreunează activitatea în comun a acestora. CNI este asigurat insuficient cu resurse necesare, capacitățile de realizare a atribuțiilor sale sunt joase.
Partidele politice	Reputația joasă a partidelor politice în societate se datorează cazurilor de încălcare a legislației de către membrii lor. Partidele politice nu au cerințe principiale privind integritatea membrilor, liderii partidelor politice evită să pună accentul pe integritatea membrilor. Partidele nu au dezvoltat o democrație internă reală și sunt distanțate de populație. Procesul de finanțare a partidelor politice și campaniilor electorale este netransparent, capacitățile organelor abilitate de a identifica nereguli în acest proces sunt joase.
Mass-media	Mass-media este concentrată excesiv în mâinile unui singur proprietar. Informațiile publice despre proprietarii mass-mediei sunt sumare. Statul are capacități joase de a reglementa propaganda care îi afectează securitatea. CCA nu este independent. Transparența activității CCA este insuficientă, în special, procesul de acordare sau retragere a frecvențelor de emisie și de stabilire a grilei obligatorii de programe.
Societatea civilă	Societatea civilă este reticentă față de cazurile când trebuie să ceară tragerea la răspundere a unor persoane concrete pentru fapte de corupție. Este joasă capacitatea ONG-urilor de a mobiliza societatea spre colaborare cu instituțiile statului în lupta contra corupției. Sunt frecvente cazurile de partinitate și angajare politică a ONG-urilor. Lipsesc normele interne referitor la prevenirea corupției, conflictele de interese, etică, proprietatea intelectuală. Există multiple abateri la capitolul etică și integritate. ONG-urile sunt dependente excesiv de granturile externe. Transparența activității ONG-urilor este joasă, funcționalitatea boardurilor – insuficientă.
Sectorul privat	O parte importantă din oamenii de afaceri activează în economia subterană, ceea ce îi face vulnerabili față de organele de control. Sectorul privat este slab protejat de către stat. Standardele etice la întreprinderile mici sunt joase. Întreprinderile mari nu aplică, de regulă, normele de gestiune corporativă. Sectorul privat este implicat slab în activitatea grupurilor de lucru/consiliilor în cadrul organelor de stat, în monitorizarea politicilor economice și anticorupție.

Interconexiunile dintre pilonii SNI

Rezultatele evaluării relevă existența unei interdependențe între instituțiile/pilonii Sistemului Național de Integritate. Adesea problemele pe care le întâmpină unele instituții din acest sistem cauzează disfuncționalități în activitatea altora, în final fiind afectată capacitatea întregului sistem de a face față corupției. Astfel, târăgănarea reformării sistemului judiciar compromite eforturile autorităților anticorupție în combaterea acestui fenomen. Existența cazurilor de implicare a judecătorilor și procurorilor în scheme rider afectează securitatea afacerilor în sectorul privat. Restanțele Guvernului în elaborarea standardelor instituționale de integritate amână aplicarea acestora în autoritățile publice. Neglijarea de către partidele politice a valorilor etice și principiilor de integritate afectează imaginea și credibilitatea Legislativului. Multitudinea autorităților anticorupție creează suprapuneri de competențe și diminuează adesea eficiența activității în domeniu. Neluarea de atitudine față de rapoartele Curții de Conturi de către Parlament și Guvern conduce la perpetuarea problemelor în utilizarea mijloacelor publice de către autorități. Capacitatea joasă a Comisiei Electorale Centrale de a supraveghea finanțele partidelor politice și de a depista fraudele electorale sporește riscul corupției politice. Atitudinea superficială a Parlamentului față de carențele instituției Ombudsmanului compromite responsabilizarea autorităților publice în fața societății. Concentrarea excesivă și dependența mass-mediei de finanțatorii *din umbră* afectează calitatea și veridicitatea investigațiilor jurnalistice, lăsând societatea civilă tolerantă față de corupție și pasivă atunci când sunt necesare presiuni asupra guvernanților pentru a trage la răspundere persoanele corupte.

RECOMANDĂRI

Pornind de la problemele principale caracteristice instituțiilor/pilonilor din SNI, se impune aplicarea unei serii de acțiuni care ar putea spori integritatea acestora.

- *Parlamentul* ar trebui să asigure o mai mare transparență activității sale, în special în procesul decizional; să întărească integritatea în rândul deputaților și să ia atitudine promptă față de încălcările legislației admise de deputați. Este important ca Parlamentul să se abțină de la presiuni asupra altor ramuri ale puterii de stat, să examineze și să adopte în regim prioritar proiectele de legi anticorupție prevăzute în Strategia de Reformare a Sistemului Judiciar și în Strategia Anticorupție.
- Este necesar ca *Guvernul* să sporească transparența în procesul decizional, în administrarea întreprinderilor de stat și a societăților comerciale (cu precădere, în privatizarea și concesionarea proprietății), precum și să se implice activ în supravegherea implementării Strategiei naționale anticorupție. Totodată, Guvernul urmează să asigure elaborarea cadrului normativ care ar permite aplicarea testelor de integritate și testarea la poligraf.
- Este necesară catalizarea reformei *Judiciarului*, în special, a organelor Procuraturii; CSM și CSP urmează să ia atitudine față de cazurile de comportament necorespunzător ale judecătorilor și procurorilor în vederea aplicării sancțiunilor de rigoare.
- Autoritățile din *Sectorul public* trebuie să asigure transparența în procesul decizional; să respecte prevederile referitor la ocuparea prin concurs a funcțiilor de adjuncți ai conducătorilor autorităților publice; să transparentizeze numirile și angajările în funcții publice; să implementeze hotărârile Curții de Conturi și să facă publice măsurile întreprinse; să asigure controlul asupra aplicării normelor de conduită și tratării conflictelor de interese.
- Trebuie excluse intervențiile politicului în activitatea *Agențiilor anticorupție*; înlăturate suprapunerile de competențe a acestora; consolidate capacitățile de supraveghere/control, inclusiv prin suplimentarea resurselor necesare unei activități eficiente.

- Urmează să fie consolidate capacitățile *Comisiei Electorale Centrale* în prevenirea fraudelor electorale și asigurată aplicarea recomandărilor GRECO privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.
- Este necesară delimitarea clară a competențelor diferitor organe de urmărire penală și a unor subdiviziuni ale *Polizei*; MAI trebuie să asigure independența organului de urmărire penală; să aplice procedurile de concurs, inclusiv la numirea în funcții manageriale; să sporească transparența activității.
- Instituția *Ombudsmanului* trebuie să întărească capacitățile analitice de sistematizare a problemelor din domeniu și de elaborare a propunerilor de modificare a politicilor publice; să-și sporească vizibilitatea și să semnaleze activ în Parlament încălcările flagrante ale drepturilor omului.
- În contextul activității *Curții de Conturi*, este necesară urgentarea adoptării proiectului legii privind stabilirea sancțiunilor pentru iresponsabilitatea managerială în utilizarea mijloacelor publice și pentru neexecutarea hotărârilor CC, precum și introducerea răspunderii penale pentru încălcarea legislației de către membrii organelor colegiale de decizie. De asemenea, este nevoie de o implicare mai activă a Guvernului și Parlamentului în supravegherea implementării hotărârilor Curții de Conturi.
- *Partidele politice* ar trebui să dezvolte o democrație internă reală, să stabilească cerințe principiale privind integritatea membrilor și să se conformeze rigorilor de transparență în finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale.
- Privitor la activitatea *Mass-mediei*, este necesară modificarea legislației în vederea asigurării transparenței proprietarilor mass-mediei și neadmiterii concentrării excesive a acesteia. De asemenea, urmează a fi monitorizate eventualele cazuri de manipulare de către mass-media a opiniei publice, de instigare la ură, discriminare, care pot periclita securitatea statului, aplicate măsuri de rigoare față de cei vinovați, precum și întreprinse, în caz de forță majoră, măsuri anti-propagandă.
- *Societatea civilă* ar trebui să dezvolte și să aplice norme interne de transparență și integritate; să-și sporească capacitățile de monitorizare a politicilor anticorupție; să mobilizeze societatea spre colaborare cu instituțiile statului în lupta contra corupției.
- Reprezentanții *Sectorului privat* trebuie să conștientizeze, din perspectiva activității în spațiul european, avantajele ieșirii din sectorul tenebru al economiei, precum și importanța dezvoltării și aplicării unor standarde înalte de transparență, etică și integritate în business. Participarea oamenilor de afaceri la activitatea grupurilor de lucru în cadrul organelor de stat, la monitorizarea politicilor economice și anticorupție ar putea fi esențială în contextul elaborării politicilor publice în domeniul economic și al securizării dezvoltării afacerilor.

Suplimentar la acțiunile enunțate mai sus, în majoritatea instituțiilor/pilonilor SNI este necesară aplicarea procedurii de verificare prealabilă a candidaților și titularilor la funcții publice, asigurarea transparenței la numirea/selectarea candidaților la asemenea funcții, precum și sporirea transparenței în procesul de luare a deciziilor.

Este de remarcat că evaluarea SNI a permis elaborarea unui pachet de recomandări detaliate, care vor fi prezentate Guvernului și Parlamentului Republicii Moldova, conducerii autorităților publice evaluate, partidelor politice în vederea includerii acestora în programele electorale, în Programul de Guvernare 2014-2018, în Planul de Acțiuni pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție pentru 2015-2016 și în alte documente relevante.

Recomandările detaliate în profilul pilonilor SNI

Parlamentul:

- Elaborarea și aprobarea unui Regulament al Biroului permanent al Parlamentului, care să cuprindă norme, inclusiv privind modul de funcționare a acestui organ; modul de organizare și desfășurare a ședințelor Biroului permanent; obligativitatea publicării agendei ședințelor și hotărârilor Biroului permanent;
- Completarea Regulamentului Parlamentului cu norme care ar viza: procedurile aplicabile consultării publice; formele și procedurile consultărilor publice; recepționarea (analiza și sinteza) recomandărilor; întocmirea și publicarea Raportului cu privire la transparența în procesul decizional; responsabilitățile actorilor-cheie; lista exhaustivă a documentelor obligatorii pentru plasarea pe web (inclusiv – ce vizează activitatea fracțiunilor parlamentare, Biroului permanent și comisiilor permanente); termene și mecanisme de control;
- Sporirea transparenței procesului decizional parlamentar prin: informarea publicului asupra agendei Biroului permanent; plasarea pe site-ul Parlamentului a hotărârilor Biroului permanent, precum și a proceselor-verbale ale ședințelor publice ale comisiilor, a proceselor-verbale privind contribuția părților interesate, a înregistrării video/audio a ședințelor în plen (site-ul Parlamentului ar trebui să permită vizualizarea și audierea, online, a ședințelor plenare);
- Întocmirea și publicarea Rapoartelor anuale ale Parlamentului privind transparența decizională, precum și a unor rapoarte mai cuprinzătoare ale Parlamentului privind activitatea sa;
- Îmbunătățirea proiectului Codului de etică și conduită al deputatului în Parlament prin concretizarea mai multor aspecte ce vizează conflictele de interese, restricțiile postangajare, abaterile și sancțiunile, mecanismele de punere în executare a sancțiunilor aplicate;
- Aplicarea efectivă a normelor ce țin de numiri în funcții, etică, incompatibilități, cadouri și ospitalitate, cu sancționarea pentru comportament necorespunzător.

Guvernul:

- Aplicarea în privința miniștrilor a procedurilor de verificare prevăzute în Legea privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice;
- Elaborarea, adoptarea și punerea în aplicare a unui cod de etică aplicabil membrilor Guvernului;
- Introducerea în cadrul legal a prevederilor referitoare la responsabilitatea ministerială;
- Aplicarea corectă și imparțială de către Parlament și de către Prim-ministru a instrumentelor de responsabilizare a Guvernului și a membrilor Guvernului;
- Îmbunătățirea Legii privind transparența în procesul decizional, în partea ce ține de mecanismul de sancționare a încălcărilor;
- Completarea Legii cu privire la Guvern cu norme care ar stabili condițiile în care Prim-ministrul este în drept să decidă asupra ședințelor închise ale Guvernului;
- Elaborarea, adoptarea și punerea în aplicare a cadrului normativ subordonat Legii privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf);
- Sporirea transparenței în procesul de administrare a întreprinderilor de stat și în activitatea de reprezentare a statului în societățile comerciale;

- Respectarea de către Parlament a exigențelor procedurii legislative, în mod special, privitor la proiectele de modificare și completare a legii bugetare anuale;
- Aplicarea plenară a prevederilor ce vizează expertiza juridică, înregistrarea de stat și publicarea în Monitorul Oficial al RM a actelor normative departamentale, precum și facilitarea accesului publicului la informațiile Registrului înregistrării de stat a actelor normative departamentale;
- Aplicarea prevederilor referitoare la ocuparea prin concurs a funcțiilor de adjuncți ai conducătorilor autorităților administrative;
- Respectarea, de către membrii Executivului, a prevederilor legale privind regimul de incompatibilități, declararea intereselor personale, conflictelor de interese, veniturilor și proprietății;
- Urmărirea de către Guvern a implementării și impactului propriilor acte în domeniul prevenirii și combaterii corupției;
- Sporirea corectitudinii și eficienței în gestionarea de către Cancelaria de Stat a resurselor, executarea, în acest sens, a hotărârilor Curții de Conturi.

Judiciarul:

- Consolidarea rolului CSM în procesul de gestionare a resurselor alocate Judiciarului, inclusiv prin eliminarea competențelor MJ în acest sens;
- Revizuirea modului de numire a Procurorului General (eventuale prevederi referitoare la numirea în funcție a Procurorului General de către Președintele RM, la propunerea CSP);
- Numirea de către Legislativ a membrilor CSM și CSPP într-un mod echilibrat, transparent și responsabil;
- Eficientizarea gestionării resurselor alocate, inclusiv sporirea capacităților, la nivel individual și instituțional, de a asigura planificarea și evaluarea reală a necesităților bugetare (implementarea acțiunilor prevăzute de SRSJ în acest sens);
- Consolidarea sistemului de securitate în sediile instanțelor judecătorești prin asigurarea funcționalității poliției judecătorești;
- Completarea cadrului legal cu prevederi care ar asigura transparența deciziilor CSP și colegiilor de pe lângă acesta;
- Examinarea și adoptarea de către Parlament a proiectului de Lege cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor;
- Revizuirea prevederilor legale în vederea excluderii dublărilor de competență între organele de autoadministrare ale Judiciarului și Comisia Națională de Integritate;
- Aplicarea plenară a prevederilor legale referitor la răspundere, inclusiv răspunderea individuală a judecătorilor și procurorilor;
- Promovarea, examinarea și adoptarea de către Parlament a proiectului Codului de procedură administrativă;
- Eficientizarea activității de investigare a corupției, inclusiv prin asigurarea inadmisibilității conflictelor de competență între organele de urmărire penală și stabilirea unor criterii relevante de evaluare a performanțelor organelor de urmărire penală.

Sectorul public:

- Transmiterea competențelor Agenției Naționale de Achiziții Publice privind examinarea contestațiilor agenților economici unui inspectorat independent, în vederea excluderii conflictului de interese în care se află Agenția;
- Eliminarea discrepanțelor dintre actele legislative care au intrat în vigoare în ultimii ani și actele legislative adoptate anterior, inclusiv referitoare la:
 - cadouri, servicii, favoruri și alte avantaje stipulate în Legea privind Codul de conduită a funcționarului public și cele prevăzute în Codul contravențional și Codul penal;
 - procedura de evaluare a performanțelor funcționarilor publici prevăzută de Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și procedurile de atestare a funcționarilor publici cu statut special prevăzute de diverse legi speciale;
- Delimitarea funcțiilor și atribuțiilor ministerelor, prevăzute în Legea cu privire la administrația publică de specialitate, de funcțiile și atribuțiile autorităților administrative de specialitate din subordinea ministerelor, prevăzute în legile speciale pe domenii;
- Asigurarea aplicării de către toate autoritățile publice, în special, cele locale, a prevederilor legale ce vizează transparența și integritatea;
- Monitorizarea aplicării Codului de conduită a funcționarului public și a altor legi ce țin de sistemul de integritate, examinarea oportunității transmiterii în acest scop a atribuțiilor de monitorizare Comisiei Naționale de Integritate, cu extinderea statelor de personal al acesteia;
- Încurajarea dialogului dintre APL și societatea civilă în vederea elaborării unor planuri de activități anticorupție în teritoriu.

Poliția:

- Sporirea independenței organului de urmărire penală, eventuala excludere a acestuia din IGP și subordonarea, nemijlocit, ministrului afacerilor interne;
- Sporirea independenței reale a polițiștilor față de superiori, prin încurajarea contestării dispozițiilor contradictorii ale acestora, dezvoltarea cadrului legal cu proceduri clare în acest sens;
- Punerea în aplicare a procedurilor de concurs, inclusiv la numirea în funcții manageriale;
- Sporirea transparenței IGP, inclusiv prin plasarea pe pagina sa web a informațiilor mai detaliate privind: obiectivele și funcțiile subdiviziunilor, numărul angajaților; organizațiile subordonate autorității publice; modul de depunere a petițiilor; programele și proiectele, inclusiv de asistență tehnică; bugetul; rezultatele controalelor efectuate în IGP;
- Revizuirea criteriilor de apreciere a activității urmăririi penale astfel încât să se urmărească finalitatea procesului penal (condamnare/achitare);
- Dezvoltarea cadrului normativ subordonat care ar permite aplicarea Legii cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, inclusiv aplicarea testelor de integritate, testării la poligraf;
- Excluderea dublării competențelor (MAI/CNI) privind controlul declarațiilor de venituri, proprietate și de interese;
- Revizuirea normelor Codului de procedură penală astfel încât să se delimiteze strict competențele organelor de urmărire penală.

Comisia Electorală Centrală:

- Asigurarea aplicării recomandărilor GRECO privind finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale;
- Desemnarea membrilor CEC în baza unui concurs transparent;
- Eficientizarea mecanismului de raportare a CEC față de Parlament;
- Elaborarea și aplicarea unui mecanism care să asigure integritatea membrilor CEC;
- Modificarea cadrului legal pentru a spori operativitatea examinării încălcărilor legislației electorale, în special în perioada preelectorală și electorală;
- Consolidarea capacităților CEC în identificarea fraudelor electorale.

Instituția avocatului poporului:

- Includerea prevederilor despre instituția avocatului poporului în Constituția Republicii Moldova;
- Punerea politicii de salarizare a avocaților poporului și a personalului CpDOM în corespundere cu nivelul de complexitate, responsabilitate și calificare a activității funcționarilor instituției;
- Asigurarea participării societății civile la procesul de selectare a candidaților la postul de avocat al poporului, precum și la procesul demiterii acestuia;
- Elaborarea și aplicarea unui mecanism de monitorizare a implementării recomandărilor CpDOM;
- Consolidarea capacităților CpDOM de sistematizare a problemelor din domeniu și de elaborare a propunerilor de modificare a politicilor publice;
- Includerea în raportul CpDOM a unui compartiment ce ține de problemele sistemice în respectarea drepturilor omului, recomandările emise de CpDOM și analiza gradului de îndeplinire a acestora;
- Asigurarea publicării raportului CpDOM privind respectarea drepturilor omului până la expedierea acestuia în Parlament pentru a le oferi reprezentanților societății civile posibilitatea de a-l dezbate;
- Includerea în Regulamentul CpDOM a unor reguli cuprinzătoare privind conduita și etica avocaților poporului și angajaților instituției, publicarea declarațiilor de venituri și proprietate și de interese personale ale avocaților pe pagina web a instituției;
- Elaborarea și aplicarea unui sistem de indicatori de evaluare a performanței activității instituției și a satisfacției petiționarilor față de calitatea serviciilor oferite;
- Asigurarea instruirii continue a colaboratorilor CpDOM și a reprezentanțelor pentru a asigura o înaltă calitate a cunoștințelor, precum și a schimbului de experiență;
- Consolidarea capacității reprezentanțelor CpDOM prin asistență financiară, tehnico-administrativă, umană;
- Extinderea activităților de instruire a funcționarilor publici și a populației privind specificul activității avocatului poporului.

Curtea de Conturi:

- Verificarea prealabilă a candidaților pentru postul de membru al CC, în special din punct de vedere al integrității, profesionalismului, și asigurarea transparenței avizelor despre rezultatele unei atare verificări;
- Examinarea oportunității numirii la conducerea CC a unui reprezentant al opoziției;
- Elaborarea și adoptarea amendamentelor la Codul penal în vederea tragerii la răspundere a membrilor organelor colegiale de decizie pentru încălcarea legislației;
- Urgentarea adoptării proiectului legii privind stabilirea sancțiunilor pentru iresponsabilitatea managerială la utilizarea mijloacelor publice, precum și pentru neexecutarea hotărârilor CC;
- Introducerea în Legea Curții de Conturi a termenului de examinare de către Parlament a raportului CC asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și a patrimoniului public;
- Examinarea oportunității semnării unui acord între Guvern și CC privind desfășurarea unor ședințe ale Guvernului la care să se examineze rezultatele auditurilor CC, abilitarea Corpului de control al Prim-ministrului cu atribuții de supraveghere a implementării recomandărilor CC;
- Elaborarea unui mecanism eficient de exercitare a controlului parlamentar asupra implementării hotărârilor CC;
- Urgentarea elaborării unui act normativ care va reglementa conlucrarea dintre CC și Parlament, stabilind implicit obligativitatea audierii raportului anual asupra administrării mijloacelor publice cu participarea factorilor de decizie ai entităților auditate;
- Efectuarea auditului extern al raportului financiar al CC de către o companie de audit internațională, selectată prin concurs de către Parlament, și asigurarea transparenței rezultatelor acestui audit;
- Responsabilizarea membrilor Consiliului de cooperare cu organele de drept, analiza eficienței activității acestora, includerea în componența Consiliului a reprezentantului Guvernului;
- Plasarea pe pagina web a CC a declarațiilor de venituri și proprietate și interese personale ale membrilor CC, a rezultatelor evaluării interne a riscurilor de corupție și a Planului de integritate a CC;
- Instruirea continuă a auditorilor CC la subiecte anticorupție, inclusiv conduita etică și tratarea conflictelor de interese, consolidarea controlului intern asupra respectării restricțiilor de postangajare;
- Familiarizarea deputaților și a publicului privitor la specificul activității Curții de Conturi.

Agențiile anticorupție:

- Asigurarea verificării candidaților și titularilor de funcții publice;
- Revizuirea legislației în vederea excluderii dublărilor de competență între CNI/CNA, CNI/ Ministerul Afacerilor Interne, CNI/Consiliul Superior al Magistraturii, CNI/Consiliul Superior al Procurorilor, CNI/Serviciul de Informații și Securitate;
- Revizuirea Codului de procedură penală pentru a delimita competențele organelor de urmărire penală;
- Completarea Legii cu privire la prevenirea și combaterea corupției cu norme ce țin de activitatea CNI;
- Revizuirea Legii cu privire la Centrul Național Anticorupție în vederea eliminării normelor confuze datorate statutului anterior al CNA sub controlul Parlamentului;
- Clarificarea atribuțiilor membrilor CNI cu completarea obligației de a coordona unul din domeniile de activitate, revizuirea sistemului de salarizare a membrilor și a personalului CNI;
- Alocarea CNI a unui buget adecvat necesităților de dezvoltare instituțională (baza de date, asigurarea declarării online, conexiune online la bazele de date ale altor furnizori de informații);
- Asigurarea independenței organului de urmărire penală al CNA prin subordonarea conducătorului nemijlocit directorului CNA;
- Revizuirea criteriilor de apreciere a activității de urmărire penală astfel încât să se urmărească finalitatea procesului penal (condamnare/achitare);
- Susținerea de către Guvern a CNA în evaluarea riscurilor instituționale de corupție;
- Revizuirea legislației privind testarea integrității profesionale, inclusiv prin stabilirea unor criterii clare și exhaustive care întemeiază decizia CNA a inițierii testului.

Partidele politice:

- Respectarea de către partidele politice a rigorilor de transparență în finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale;
- Concretizarea prevederilor despre activitățile permise partidelor politice;
- Aplicarea prevederilor legale referitor la alocarea mijloacelor financiare din bugetul de stat partidelor politice;
- Completarea Legii privind partidele politice cu reglementări privind integritatea partidelor (membrilor);
- Stabilirea în cadrul partidelor politice a unor cerințe principiale privind integritatea membrilor;
- Dezvoltarea de către partidele politice a unei democrații interne reale.

Mass-media:

- Transparentizarea procesului de acordare sau retragere a frecvențelor de emisie și a procesului de stabilire a grilei obligatorii de programe retransmise prin rețelele de cablu, stabilind criterii și condiții clare de acces pentru toți radiodifuzorii, cu oferirea priorității companiilor care produc programe autohtone;
- Abținerea din partea autorităților publice de la exercitarea influenței asupra CCA și radiodifuzorilor publici, neadmiterea exercitării presiunilor de către diverse grupuri de interese de ordin politic sau economic;
- Modificarea Codului audiovizualului în vederea asigurării transparenței proprietarilor mass-mediei;
- Modificarea cadrului legal pentru neadmiterea concentrării excesive a mass-mediei;
- Adoptarea unui mecanism funcțional de implementare a Legii privind accesul la informație;
- Adoptarea și respectarea de către mass-media a codurilor interne de etică și a Codului deontologic al jurnalistului din Moldova;
- Încurajarea instituțiilor mass-media să angajeze juriști pentru a consulta jurnaliștii în cazul reflectării subiectelor de interes public care ar putea duce la acționarea în judecată pe motiv de defăimare;
- Încurajarea persoanelor ale căror drepturi au fost violate să apeleze la Consiliul de Presă;
- Asigurarea conlucrării dintre instituțiile publice și mass-media în elaborarea unor programe speciale menite să informeze publicul despre pericolul corupției și necesitatea diminuării toleranței față de acest fenomen.

Societatea civilă:

- Elaborarea standardului de contabilitate și a exigențelor de raportare specifice activității organizațiilor necomerciale, organizarea, cu suportul donatorilor, a cursurilor de instruire pentru contabili și elaborarea/ajustarea sistemului programatic de evidență contabilă al organizațiilor la condițiile noi de evidență și raportare;
- Reluarea discuțiilor asupra proiectului Legii 2%, asigurând transparența și participarea la acest proces a autorităților publice și a reprezentanților sectorului neguvernamental;
- Susținerea de către donatori a inițiativelor de transparentizare și sporire a integrității asociațiilor obștești, în special, prin includerea în acordurile de grant a cerințelor de deschidere a informațiilor despre activitatea asociațiilor obștești către beneficiari și public, de respectare a normelor etice și de tratare a conflictelor de interese;
- Transparentizarea de către donatori a informațiilor despre proiectele derulate, criteriile de evaluare a propunerilor de proiecte, a deciziilor și refuzurilor de finanțare, evitarea practicilor de tutelare excesivă a monitorilor;
- Atragerea de către donatori a atenției asupra problemelor care afectează continuitatea activității asociațiilor obștești și împiedică formarea unor echipe de profesioniști de lungă durată, cum ar fi: insuficiența finanțării instituționale, neluarea în considerare de către donatori a obligațiilor asociațiilor privind respectarea legislației muncii RM, inclusiv referitor la oferirea concediilor;

- Încurajarea practicilor de transparentizare a asociațiilor obștești și de sporire a integrității acestora prin adoptarea și promovarea Codului de etică a ONG, elaborarea unui mecanism de aplicare a acestuia, inclusiv crearea Consiliului de etică;
- Sporirea responsabilității boardurilor asociațiilor obștești, îndeplinirea de către membrii acestora a atribuțiilor ce le revin și implicarea eficientă în activitatea asociațiilor;
- Dezvoltarea capacităților asociațiilor obștești de a monitoriza și evalua politicile publice, accentuându-se aspectul calitativ al acestui proces.

Sectorul privat:

- Inițierea dezbaterilor publice pentru elaborarea unui pachet de propuneri în scopul prevenirii practicilor de preluare forțată a proprietății (atacurilor raider), în special, în sectorul financiar;
- Sporirea transparenței controalelor de stat, inclusiv prin asigurarea de către Cancelaria de Stat a funcționalității portalului www.controale.gov.md, publicarea raportului anual privind rezultatele efectuării controalelor de stat;
- Elaborarea de către Ministerul Finanțelor/Inspectoratul Fiscal Principal de Stat a unei instrucțiuni detaliate privind metodologia de trecere la standardele internaționale de contabilitate; organizarea cu suportul donatorilor externi a unor cursuri gratuite de instruire pentru contabili, inclusiv prin Internet; asigurarea consultării online a oamenilor de afaceri privind subiectul ținerii evidenței contabile (eventual, prin platforme informaționale: fisc.md, info.md);
- Încurajarea participării oamenilor de afaceri la monitorizarea politicilor anticorupție, inclusiv în cadrul Consiliului civil de pe lângă Centrul Național Anticorupție;
- Elaborarea unui mecanism de aplicare a Codului de Governare Corporativă în societățile pe acțiuni;
- Elaborarea unui model de Cod de etică pentru întreprinderile mici și mijlocii și recomandarea acestuia spre aplicare;
- Modificarea Legii sindicatelor în vederea eliminării imixtiunilor în activitatea afacerilor.

IX. BIBLIOGRAFIA

STUDII, CERCETĂRI, RAPOARTE

- Alianța Anticorupție**, *Abordarea corupției în campaniile pentru alegeri parlamentare*, 2010.
- Asociația pentru Democrație Participativă**, *Transparența decizională în activitatea Parlamentului*, 2014.
- Asociația pentru Democrație Participativă**, *Transparența decizională în activitatea Parlamentului: prevederi legale, aplicabilitate și aplicare*, 2013.
- Asociația pentru Democrație Participativă**, *Gestionarea Fondului de Rezervă al Guvernului Republicii Moldova în 2013*.
- Asociația presei libere din Moldova**, *Monitorizarea programelor de știri și actualități ale IPNA Teleradio Moldova*, 2012.
- Banca Mondială**, *Doing Business 2014*.
- Bertelsmann Foundation**, *Bertelsmann Transformation Index 2014. Moldova Country Report*.
- Biroul Național de Statistică**, *Anuarul Statistic al Republicii Moldova, 2011-2012*.
- Biroul Național de Statistică**, *Situația social-economică a Republicii Moldova în anul 2013*.
- Andrei Brighidin, Mihai Godea, Sergiu Ostaf**, *Studiu privind dezvoltarea organizațiilor neguvernamentale din Republica Moldova*, PNUD Moldova, 2007.
- Cancelară de Stat a Republicii Moldova**, *Raportul cu privire la implementarea prevederilor Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public în autoritățile publice în anul 2012*.
- Gheorghe Caraseni**, *Transparența și durabilitatea financiară a organizațiilor neguvernamentale din Republica Moldova*, 2011.
- CHATHAM HOUSE**, *How to Finish the Revolution: Civil Society and Democracy in Georgia, Moldova and Ukraine*, 2013.
- Centrul Acces-Info**, *Accesul la informație și transparența în procesul decizional*, 2010, 2011.
- Centrul Acces-Info**, *Raportul privind implementarea reformei administrației publice centrale în Republica Moldova în anul 2012*.
- Centrul de analiză și prevenire a corupției**, *Instrumente de prevenire a corupției în sectorul justiției*, 2013.
- Centrul de analiză și prevenire a corupției**, *Studiul privind eficiența mecanismului de efectuare a expertizei coruptibilității în anul 2012*, 2013.
- Centrul Național Anticorupție**, *Raportul de activitate în 2012*.
- Centrul Național Anticorupție**, *Raportul de monitorizare a realizării Planului de acțiuni pe anii 2012-2013 pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011-2015*.
- Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova**, *Raport privind respectarea drepturilor omului în Republica Moldova în 2012*.
- Centrul pentru Jurnalism Independent**, *Memoriu privind libertatea presei în Republica Moldova*, 2013.
- Centrul de Jurnalism Independent**, *Monitorizarea mass-media în campania electorală pentru alegerile parlamentare anticipate din 28 noiembrie 2010*.
- Centrul de Jurnalism Independent**, *Reflectarea de către mass-media a subiectelor de interes public*, 2012.
- Centrul de Jurnalism Independent**, *Situația presei în Republica Moldova, Raport anual 2012*.
- Centrul de Resurse Juridice din Moldova**, *Transparența și eficiența Consiliului Superior al Magistraturii – raport de monitorizare (2010-2012)*, 2012.
- Alexandru Cocîrță**, *Reforma Procuraturii Republicii Moldova: obiective, activități, rezultate*, 2012.
- Comisia Electorală Centrală**, *Raport de activitate pentru 2012*.
- Comisia Electorală Centrală**, *Raport de activitate pentru 2013*.
- Comisia Națională de Integritate**, *Raportul de activitate pentru 9 luni ale anului 2013*.
- Comisia Națională a Pieței Financiare**, *Codul de guvernare corporativă*.
- Consiliul Național pentru Participare**, *Rezolvarea curențelor transparenței decizionale a Guvernului Republicii Moldova*, 2014.
- Doina Costin, Mamuka Andguladze**, *Transparența proprietății mass media în Republica Moldova*, CJI, 2012.
- CREDO**, *Evaluarea impactului modificărilor legislative referitoare la utilitatea publică asupra organizațiilor obștești*, 2010.
- CREDO**, *Consolidarea financiară a societății civile prin introducerea mecanismului de direcționare a unei părți din impozit către organizațiile necomerciale de utilitate publică*, 2011.

Maria Ciubotaru, Veronica Ursu, *Transparența achizițiilor publice în municipiul Chișinău*, TI-Moldova, **2007**.

Cornel Ciurea, Cornelia Cozonac, Leonid Litra, Sergiu Lipcean, *Finanțarea partidelor politice: între transparență și obscuritate*, **2010**.

Curtea de Conturi, *Raportul de activitate pe anul 2011*.

Curtea de Conturi, *Raportul de activitate pe anul 2012*.

Curtea de Conturi, *Raportul asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public în anul 2012*.

Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2011: Democracy Under Stress*.

EU SIGMA and OECD, *Peer Review of the Civil Service Legal Framework and its Implementations since the Enactment of Law 158/2008 (Civil Service Law) and Human Resource Practices in the Moldovan Public Administration in 2011*.

Expert Grup, *Despre cum se pierd banii publici: Rapoartele Curții de Conturi în trimestrul IV 2013*.

Freedom House, *Nations in Transit 2013*.

Freedom House, *The Freedom in the World 2014*.

GRECO, Third Evaluation Round, Compliance Report on the Republic of Moldova, Incriminations (ETS 173 and 191, GPC2) and Transparency of Party Funding, adopted by GRECO at its 59th Plenary Meeting (Strasbourg, 18 - 22 March 2013).

Heritage Foundation, *Index of Economic Freedom*, **2013**.

IDIS Viitorul, *Conflictul de interese și incompatibilități în instituțiile administrației publice locale din Republica Moldova*, **2012**.

Institutul Integrare Europeană și Științe Politice al AȘM, *Puterea politică și coeziunea socială în Republica Moldova din perspectiva integrării europene*, **2010**.

Institutul de Politici Publice, *Fișele de raportare a cetățenilor din Republica Moldova*, **2011**.

Institutul de Politici Publice, *Barometrul de opinie publică, 2008-2014*.

Institutul de Politici Publice, *Raporturile dintre Curtea de Conturi și organele de drept*, **2013**.

International Renaissance Foundation, Open Society Foundations and Eastern Partnership Civil Society Forum, *European Integration Index*, **2013**.

IREX, *Indicele Durabilității Presei*, **2012, 2013**.

Allar Joks, *Raport de revizuire funcțională: Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova*, **2009**.

Ministerul Economiei al Republicii Moldova, *Raport privind sărăcia în Republica Moldova*, **2012**.

Marek Antoni Nowicki, *Evaluarea problemelor actuale ale instituției ombudsmanului în Republica Moldova*, **2010**.

OCDE, *Government at the Glance*, **2011**.

OSCE/BIDD, *International observation of elections. Republic of Moldova, general local elections, 5 June 2011: Press release regarding preliminary findings and conclusions*, **2011**.

Open Society Foundations, *Mapping digital media/ Moldova Country report*, **2012**.

PNUD, *Raportul Dezvoltării Umane*, **2013**.

PNUD Moldova, *Raportul de analiză și evaluare instituțională a Centrului pentru Drepturile Omului din Moldova*, **2012**.

Promo Lex, *Raport Final Monitorizarea alegerilor locale generale din 5 iunie 2011*.

Promo Lex, *Raport trimestrial de monitorizare a implementării Strategiei de Reformă în Sectorul Justiției*, **2013**.

Ia. Spinei, E. Obreja, *Monitorizarea implementării hotărârilor Curții de Conturi: cazul MAI, TI – Moldova*, **2011**.

Transparency International, *Indicele Perceperii Corupției*, **2009-2013**.

Transparency International, *Barometrul Global al Corupției*, **2009, 2010, 2013**.

Transparency International – Moldova, *Corupția în Republica Moldova: percepțiile și experiențele proprii ale oamenilor de afaceri și gospodăriilor casnice*, **2012**.

Transparency International – Moldova, *Rezultatele sondajului funcționarilor publici privind implementarea politicii de tratare a conflictelor de interese în autoritățile publice centrale*, **2014**.

Transparency International – Moldova, *Centrul de analiză și prevenire a corupției, Monitorizarea politicilor anticorupție în APC*, **2013, 2014**.

United States Department of State, Bureau of Democracy, *Country Reports on Human Rights Practices for 2013*.

USAID, *The 2012 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*.

Daniela Vidaicu, *Instituția avocatului parlamentar în Republica Moldova: realități și perspective*, **2012**.

World Bank and the International Finance Corporation, *Doing Business 2014*.

World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2013-2014. Moldova's Key Indicators*.

PUBLICAȚII PERIODICE, ARTICOLE

Asociația pentru Democrație Participativă, Expert Grup, Euromonitor – raport trimestrial de monitorizare a progresului în implementarea Planului de acțiuni Uniunea Europeană - Republica Moldova în perioada octombrie-decembrie 2013.

Asociația pentru Democrație Participativă, Expert Grup, Euromonitor: sinteza principalelor acțiuni (ianuarie-decembrie 2013).

Tamara Gheorghîța, *Adapting the public sector to the new procedure of assessing performance and training needs*, Universitatea Liberă Internațională din Moldova, Seria Economie, 2010.

Tamara Gheorghîța, *Managementul resurselor umane în serviciul public al republicii Moldova și provocările europenizării*, Revista științifică Studii Economice, nr.1-2 (iunie), 2012.

Bogdan Țirdea, *Sistemul de partide în Republica Moldova. Evoluții și involuții*, 2014.

Natalia Porubin, *Centrul de Investigații Jurnalistice, Interesele avocatului copilului sau Pentru cine lucrează Tamara Plămădeală?*

LEGISLAȚIE

Constituția Republicii Moldova, aprobată prin Legea nr. 1 din 29.08.1994.

Codul electoral, aprobat prin Legea nr. 1381 din 21.11.1997.

Codul Fiscal al Republicii Moldova, aprobat prin Legea nr. 1163 din 24.04.1997.

Codul Civil al Republicii Moldova, aprobat prin Legea nr. 1107 din 06.06.2002.

Codul Muncii, aprobat prin Legea nr. 154 din 28.03.2003.

Codul Audiovizualului al Republicii Moldova, aprobat prin Legea nr. 260 din 27.07.2006.

Codul Penal al Republicii Moldova, aprobat prin legea nr. 985 din 18.04.2011

Legea cu privire la Guvern nr. 64 din 31.05.1990.

Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi nr. 845-XII din 13.01.1992.

Legea asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne nr. 1544 din 23.06.1993.

Legea cu privire la petiționare ne. 190 din 19.07.1994.

Legea Presei nr. 243 din 26.10.1994.

Legea privind organizarea judecătorească nr. 514 din 06.07.1995.

Legea cu privire la statutul judecătorului din nr. 544 din 20.07.1995.

Legea cu privire la asociațiile obștești nr. 837 din 17.05.1996.

Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție nr. nr. 789 din 26.03.1996.

Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii nr. 947 din 19.07.1996.

Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr. 847-XIII din 24.05.1996.

Legea privind societățile pe acțiuni nr. nr.1134-XIII din 02.04.1997.

Legea cu privire la avocații parlamentari nr. 1349-XIII din 17.10.1997.

Legea cu privire la piața valorilor mobiliare nr. 199 din 18.11.1998.

Legea cu privire la fundații nr. 581/1999 din 30.07.1999.

Legea privind statutul alesului local nr. 768 din 02.02.2000.

Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000.

Legea privind accesul la informații nr. 982 din 11.05.2000.

Legea cu privire la Centrul Național Anticorupție din 06.06.2002.

Legea sindicatelor nr. 1129 din 07.07.2000.

Legea salarizării nr. 847 din 14.02.2002.

Legea privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcții de conducere nr. 1264 din 19.07.2002.

Legea cu privire la filantropie și sponsorizare nr. 1420/2002 din 31.10.2002.

Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006.

Legea cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235 din 20.07.2006.

Legea privind activitatea de audit nr. 61 din 16.03.2007.

Legea privind achizițiile publice nr. 96 din 13.04.2007.

Legea privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali nr. 220 din 19.04.2007.
Legea privind contabilitatea nr.113 din 27.04.2007.
Legea privind societățile cu răspundere limitată nr. 135 din 14.06.2007.
Legea privind partidele politice nr. 294 din 21.12.2007.
Legea cu privire la conflictul de interese nr. 16 din 15.02.2008.
Legea privind Codul de conduită a funcționarului public nr. 25 din 22.02.2008.
Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției nr. 90 din 25.04.2008.
Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13.11.2008.
Legea cu privire la Procuratură nr. 294 din 25.12.2008.
Legea cu privire la secretul de stat nr. 245 din 27.11.2008.
Legea Curții de Conturi nr.261 din 05.12.2008
Legea privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice nr. 271 din 18.12.2008.
Legea voluntariatului nr. 121 din 18.06.2010.
Legea cu privire la libertatea de exprimare nr. 64 din 23.04.2010.
Legea cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 80 din 07.05.2010.
Legea privind controlul financiar public intern nr.229 din 23.09.2010.
Legea privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător nr. 160 din 22.07.2011.
Legea privind implementarea ghișeului unic în activitatea de întreprinzător nr. 161 din 22.07.2011.
Legea privind Strategia de reformă a sectorului justiției nr. 231 din 25.11.2011.
Legea cu privire la Comisia Națională de Integritate nr.180 din 19.12.2011.
Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr.131 din 08.06.2012.
Legea insolvenței nr.149 din 29.06.2012.
Legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici nr. 48 din 22.03.2012.
Legea pentru aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012–2015 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei nr. 205 din 28.09.2012.
Legea pentru aprobarea Regulamentului de funcționare a sistemului liniilor telefonice anticorupție nr. 252 din 25.10.2013.
Legea cu privire la bugetul de stat nr. 339 din 23.12.2013.
Hotărârea Curții Constituționale nr. 19 din 29.04.1999 privind controlul constituționalității prevederilor art.2 alin.(2) și art. 52 din Legea bugetului pe anul 1999 nr. 216-XIV din 12 decembrie 1998.
Hotărârea Curții Constituționale din 20.09.2013 referitor la neconstituționalitatea Hotărârii Parlamentului nr.183 din 12.07.2013 privind eliberarea din funcțiile de membru și de vicepreședinte al Curții de Conturi.
Hotărârea Parlamentului privind eliberarea din funcție a unui avocat parlamentar nr. 103 din 26.04.2001.
Hotărârea Parlamentului privind eliberarea din funcție a unui avocat parlamentar nr. 1327 din 26.09.2002.
Hotărârea Parlamentului nr. 154 din 21.07.2011 pentru aprobarea Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011-2015.
Hotărârea Parlamentului nr. 12 din 17.02.2012 privind aprobarea Planului de acțiuni pe anii 2012–2013 pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011–2015.
Hotărârea Parlamentului nr. 183 din 12.07.2013 privind eliberarea din funcțiile de membru și de vicepreședinte al Curții de Conturi.
Hotărârea Guvernului nr. 1104 din 28.11.1997 cu privire la modul de efectuare a expertizei juridice și înregistrării de stat a actelor normative departamentale.
Hotărârea Guvernului nr. 1402 din 30.12.2005 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova.
Hotărârea Guvernului nr. 238 din 29.02.2008 privind aplicarea Standardelor Internaționale de Raportare Financiară pe teritoriul Republicii Moldova.
Hotărârea Guvernului nr. 657 din 06.11.2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structura și efectivul-limită ale Cancelariei de Stat.
Hotărârea Guvernului nr. 96 din 16.02.2010 cu privire la acțiunile de implementare a Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.
Hotărârea Guvernului nr. 266 din 12.04.2011 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Comisiei de Certificare și a modelului Certificatului de utilitate publică.
Hotărârea Guvernului nr.188 din 03.04.2012 privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet.

Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 289 din 07.05.2012 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015.

Hotărârea Guvernului nr. 147 din 25.02.2013 pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

Hotărârea Guvernului nr. 707 din 09.09.2013 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind avertizorii de integritate.

Hotărârea Guvernului nr.765 din 27.09.2013 cu privire la aprobarea Foii de parcurs privind acțiunile Guvernului în vederea eliminării constrângerilor critice în calea mediului de afaceri pentru anii 2013-2014.

Hotărârea Guvernului nr. 134 din 22.02.2013 privind stabilirea valorii admise a cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și aprobarea Regulamentului cu privire la evidența, evaluarea, păstrarea, utilizarea și răscumpărarea cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol.

Regulamentul cu privire la certificarea auditorilor publici, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr. 7 din 10.03.2007

Regulamentul de ordine internă a Curții de Conturi aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr. 7 din 26.01.2010.

Regulamentul Comisiei de disciplină a Curții de Conturi aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr. 64 din 05.10.2010.

SURSE WEB

<http://www.transparency.md/content/blogcategory/16/48/4/16/lang,ro/>

<http://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/809-despre-cum-se-pierd-banii-publici-monitorizarea-execut%C4%83rii-hot%C4%83r%C3%A2rilor-cur%C8%9Bii-de-conturi-pe-anul-2012&category=7>

<http://www.timpul.md/articol/au-compromis-atacurile-raider-moldova--27134.html>

<http://moldnews.md/rom/news/60774>

<http://agrintel.ro/10848/cronologia-scandalului-moldova-agroindbank-de-la-actiuni-frauduloase-la-un-nou-presedinte/>

[http://cec.md/index.php?pag=news&opa=view&id=567&tip=planuri&start=&l=Report on CEC activity in 2011](http://cec.md/index.php?pag=news&opa=view&id=567&tip=planuri&start=&l=Report+on+CEC+activity+in+2011)

[http://cec.md/index.php?pag=news&opa=view&id=716&tip=planuri&start=&l=Report on CEC activity in 2012](http://cec.md/index.php?pag=news&opa=view&id=716&tip=planuri&start=&l=Report+on+CEC+activity+in+2012)

http://cec.md/files/1613_raport_de_activitate_2012a.v..pdf

http://cec.md/files/files/Planificare_Strategica.pdf

<http://cec.md/index.php?pag=page&id=38&l>

<http://cec.md/index.php?pag=page&id=64&l=>

http://cec.md/index.php?pag=news&tip=buletin_informativ&l=

[http://cec.md/index.php?pag=alegeri&d=18&l= - parliamentary elections](http://cec.md/index.php?pag=alegeri&d=18&l=-parliamentary+elections)

[http://cec.md/index.php?pag=alegeri&d=17&l= - referendums](http://cec.md/index.php?pag=alegeri&d=17&l=-referendums)

[http://cec.md/index.php?pag=alegeri&d=16&l= - local elections](http://cec.md/index.php?pag=alegeri&d=16&l=-local+elections)

[http://cec.md/index.php?pag=alegeri&d=15&l= - new local elections](http://cec.md/index.php?pag=alegeri&d=15&l=-new+local+elections)

<http://cec.md/index.php?pag=news&tip=electorala&start=0&l=>

<http://cec.md/index.php?pag=news&tip=planuri&l>

<http://cec.md/index.php?pag=news&opa=view&id=716&tip=planuri&start=&l=>

<http://cec.md/index.php?pag=legislatie&ids=hotarire&l=&start=0>

<http://www.ccrm.md/hotariri.php?l=ro&year=2013>

<http://ipp.md/libview.php?l=ro&idc=156&id=655&parent=0>

<http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/1745/Default.aspx>

http://ccrm.md/public/files/file/raport/raport_activitate/H14_2013_r.pdf

http://ccrm.md/public/files/file/raport/rap_anual/H48_2012_r.pdf

<http://www.e-democracy.md/files/elections/local2007/report-ladom-3-ro.pdf>

http://cna.md/sites/default/files/NAS_reports/raport_monitoring_anul_2013.pdf

<http://www.timpul.md/articol/ambasadorul-germaniei-in-rm-despre-cazul-bem-i-aeroport-la-noi-oamenii-ar-fi-ieit-in-strada-sa-i-manifeste-nemulumirea-48173.html>

http://cni.md/Control_conflicts_of_interest.aspx

<http://cnp.md/ro/produse/monitorizarea-politicilor/economie/item/1900-raport-evaluare-politica-fiscala-2013>

<http://cnp.md/ro/produse/monitorizarea-politicilor/general/item/1864-rezolvarea-caren%C8%9Bilor-transparen%C8%9Bei-decizionale-a-guvernului-republicii-moldova>

<http://cnp.md/ro/produse/monitorizarea-politicilor/justitie/item/1884-analiza-implement%C4%83rii-activit%C4%83%C8%9Bilor-guvernului-pe-segmentul-justi%C5%A3ie-%C8%99i-drepturile-omului>

<http://www.zdg.md/stiri/cccec-a-9-a-reforma-in-9-ani-are-sorti-de-izbanda>
<http://www.europalibera.org/archive/news/20111010/445/445.html?id=24355364>
<http://www.cni.md/Reports.aspx>
<http://www.zdg.md/investigatii/foto-casa-de-milioane-a-sefului-cni>
<http://www.zdg.md/investigatii/foto-viarel-chetraru-si-a-cumparat-casa-de-milioane-de-la-soacra>
<http://www.zdg.md/stiri/doc-test-de-integritate-declaratiile-lui-donciu-vs-datele-de-la-%E2%80%99Ecadastru%E2%80%9D>
<http://www.zdg.md/investigatii/top-10-automobilele-de-lux-ale-ofiterilor-de-la-NAC>
<http://www.zdg.md/stiri/afla-cine-sunt-cei-5-detinatori-de-masini-de-lux-de-la-NAC-luati-la-ochi-de-cni>
http://NAC.md/sites/default/files/statdata/raport_NAC_2013.pdf
<http://www.timpul.md/articol/au-compromis-atacurile-raider-moldova--27134.html>
<http://moldnews.md/rom/news/60774>
<http://agrintel.ro/10848/cronologia-scandalului-moldova-agroindbank-de-la-actiuni-frauduloase-la-un-nou-presedinte/>
http://www.promolex.md/upload/publications/ro/doc_1394638104.pdf
<http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=moldova>
<http://www.ipp.md/libview.php?l=ro&idc=156&id=666&parent=0>
<http://www.osce.org/ro/odihr/75744?download=true>
<http://courts.justice.md/>
<http://www.csm.md>
<http://www.csj.md>
<http://www.procuratura.md>
http://www.promolex.md/upload/publications/ro/doc_1394638104.pdf
http://www.publika.md/bani-in-vant-microfoanele-pentru-inregistrarea-sedintelor-de-justitie---obiecte-de-decor_770941.html
<http://www.zdg.md/investigatii/masina-de-serviciu-averea-si-dosarele-familiei-presedintelui-justitiei-straseni>
<http://www.jurnal.md/ro/news/averile-justitiei-preocuparea-presei-nu-si-a-organelor-de-drept-1159139/>
<http://www.jurnal.md/ro/news/razboi-justitiei-cu-averi-ilicite-1157851/>
<http://www.jurnal.md/ro/news/justitie-implica-i-in-scandaluri-promova-i-la-distinc-tii-de-stat-1157790/>
<http://www.moldovacurata.md/interese-avere-la-vedere/avere-la-vedere/averile-dobandite-in-trecut-de-catre-justitie-nu-sunt-verificate-de-cni>
http://www.publika.md/sase-justitie-vor-fi-verificati-de-cni-pentru-averi-nejustificate-iata-numele-acestora_1528291.html
http://www.publika.md/justitie-suspectati-ca-ar-fi-implicati-intr-o-schema-de-spalare-a-aproape-100-de-miliarde-de-lei-vor-fi-verificati_1862951.html
<http://m.noi.md/md/news/36516>
http://www.publika.md/noi-dezvaluiri-in-cazul-atacului-raider-asupra-moldova-agroindbank-video_672541.html
<http://www.zdg.md/investigatii/dosarele-justitiei-cine-si-cum-a-dat-mita-la-justitie-causeni>
http://www.cni.md/Upload/Raport_final_2013_ro.pdf
<http://www.jurnal.md/ro/search/?q=gherasimenco&cx=008960762881312742868%3Avwtf5p-4qtw&cof=FORID%3A11&ie=UTF-8>
<http://www.jurnal.md/ro/search/?q=elena+neaga&cx=008960762881312742868%3Avwtf5p-4qtw&cof=FORID%3A11&ie=UTF-8&siteurl=>
<http://www.jurnal.md/ro/search/?q=padurea+domneasca&cx=008960762881312742868%3Avwtf5p-4qtw&cof=FORID%3A11&ie=UTF-8&siteurl=>
http://cna.md/sites/default/files/statdata/raport_cna_2013.pdf
<http://www.procuratura.md/md/news/1211/1/5673/>
<http://www.particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=1057>
<http://www.procuratura.md/md/news/1211/1/5631/>
<http://ru.apa.az/news/250981>; <http://panorama.am/ru/politics/2013/07/05/hermine-naghdalyan/#.UdaAy3snwuw.facebook>
<http://www.kavkazuzel.ru/blogs/485/posts/15144>
http://www.publika.md/la-un-pas-de-scandal-diplomatic--un-avocat-parlamentar-din-moldova-a-declarat-ca-armenia-este-stat-agresor-in-raport-cu-azerbaidjan_1480411.html

http://media.publika.md/md/video_local/201307/la_58797300.mp4
<http://www.transparency.md/content/view/1838/1/lang,en/>
<http://www.ipp.md/lib.php?l=ro&idc=156>
<http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=moldova>
<http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=NZqoDize7dg%3d&tabid=109>
<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=314906>
http://cni.md/Control_income_property.aspx
http://cni.md/Control_compatibility_restrictions.aspx
<http://www.zdg.md/politic/solicitare-mandat-european-de-arest-pentru-deputatul-valeriu-guma>
<http://jurnaltv.md/ro/news/2014/2/27/cazul-guma-pe-masa-cc-8026219/>
<http://unimedia.info/stiri/video-cristina-Tarna-despre-cazul-guma-67902.html>
<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=340725>
<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=346975>
<http://www.e-democracy.md/parties/>
<http://tribuna.md/2014/01/02/ce-cadou-a-primit-plr-in-ajun-de-an-nou-afla-ce-record-a-stabilit-ministerul-justitiei/>
<http://www.europalibera.org/content/article/24958233.html>, <http://politik.md/?view=articlefull&viewarticle=17379>
<http://justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=212&id=781>
<http://www.agerpres.ro/justitie/2013/12/23/retrospective-2013-continuitate-in-condamnarile-pe-marile-dosare-de-coruptie-13-06-24>
<http://www.e-democracy.md/files/parties/pdm-statute-2012-ro.pdf>
<http://www.europalibera.org/content/article/24923562.html>
<http://unimedia.info/stiri/diacov-propune-ca-traseismul-politic-sa-fie-eradicat-prin-lege-55252.html>
<http://justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=212&id=780>
http://www.ipp.md/public/files/Barometru/BOP_11.2013_prima_parte_finale.pdf
http://aliana.md/uploads/docs/1300376427_Studiu_platforme_24.11.2010.doc
http://ccrm.md/public/files/file/raport/raport_activitate/H14_2013_r.pdf
<http://unimedia.info/stiri-8355.html>, <http://www.timpul.md/articol/afla-de-ce-nu-poate-fi-serafim-urechean-presedintele-curtii-de-conturi-22570.html>
http://www.publika.md/urechean-nu-comenteaza-condamnarea-penala-a-adjunctului-sau-tudor-soitu_703091.html
[http://ccrm.md/pageview.php?l=ro&idc=33&t=/Audit/Activitatea-de-audit/Metodologie for audit standards of CoA](http://ccrm.md/pageview.php?l=ro&idc=33&t=/Audit/Activitatea-de-audit/Metodologie%20for%20audit%20standards%20of%20CoA)
<http://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/809-despre-cum-se-pierd-banii-publici-monitorizarea-execut%C4%83rii-hot%C4%83r%C3%A2rilor-cur%C8%9Bii-de-conturi-pe-anul-2012&category=7>
http://ccrm.md/public/files/file/raport/raport_activitate/H14_2013_an1.pdf
<http://www.cca.md/files/Registru%20TV%20eter%20Etalon%2007.08.2013.pdf>
http://ccrm.md/public/files/file/raport/raport_activitate/H14_2013_r.pdf
<http://www.jurnal.md/ro/news/independen-a-politica-a-cur-ii-de-conturi-pusa-in-pericol-de-urechean-204071>
adevarul.ro/moldova/actualitate/chisinau-serafim-urechean-noul-presedinte-curtii-conturi-1_50ad4e817c42d5a66392adec/index.html
<http://www.flux.md/editii/201215/articole/13270/>, <http://www.timpul.md/articol/afla-de-ce-nu-poate-fi-serafim-urechean-presedintele-curtii-de-conturi-22570.html>
<http://www.jurnal.md/ro/news/rafuiala-in-plenul-cur-ii-de-conturi-1153666/>
<http://politik.md/?view=articlefull&viewarticle=19350>
<http://www.youtube.com/watch?v=s8S2mlyjARE>
<http://ziar.jurnal.md/2013/07/24/conflict-cu-tenta-politica-la-cc/>
<http://ziar.jurnal.md/2013/07/22/ex-vicepresedinte-al-cc-%E2%80%99Eurechean-instituie-dictatura%E2%80%9D/>
[http://ccrm.md/pageview.php?l=ro&idc=33&t=/Audit/Activitatea-de-audit/Metodologie for audit standards of CoA](http://ccrm.md/pageview.php?l=ro&idc=33&t=/Audit/Activitatea-de-audit/Metodologie%20for%20audit%20standards%20of%20CoA)
<http://www.europalibera.org/content/article/24091671.html>
<http://www.jurnal.md/ro/news/politia-are-aparare-85506/>
<http://www.curaj.net/?p=35266>
<http://www.Mol.gov.md/content/5882>

http://NAC.md/sites/default/files/statdata/report_NAC_2013.pdf
<http://www.procuratura.md/md/news/1211/1/5631/>
<http://www.NIC.md/Decisions.aspx>
<http://www.Mol.gov.md/content/26521>
<http://www.adev.ro/mpri9f>
<http://www.prime.md/rom/news/politics/item1443/>
http://www.publika.md/la-un-pas-de-scandal-diplomatic--un-avocat-parlamentar-din-moldova-a-declarat-ca-armenia-este-stat-agresor-in-raport-cu-azerbaidjan_1480411.html
http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf

INTERVIURI

Interviu cu Iurie Ciocan, Președinte al Comisiei Electorale Centrale, 24 iunie 2013.
Interviu cu Ecaterina Paknehad, membră a Curții de Conturi, 1 iulie 2013.
Interviu cu Dorin Recean, ministru al afacerilor interne, 2 iulie 2013.
Interviu cu Olga Vacarciuc, consilier al avocatului parlamentar, Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova, 3 iulie 2013.
Interviu cu Nichifor Corochi, Președinte al Consiliului Superior al Magistraturii, 8 iulie 2013.
Interviu cu Pavel Midrigan, fost membru al Comisiei Electorale Centrale, 12 iulie 2013.
Interviu cu Ion Manole, Director al Asociației Promo-Lex, 23 iulie 2013.
Interviu cu Ion Guzun, expert al Centrului pentru Resurse Juridice, 25 iulie 2013.
Interviu cu Ala Popescu, Secretar general al Parlamentului Republicii Moldova, fost președinte al Curții de Conturi, 3 septembrie 2013.
Interviu cu Vitalia Pavlicenco, Președinte al Partidului Național Liberal, ex-membru al Parlamentului, 16 octombrie 2013.
Interviu cu Oleg Postovanu, Șef al Departamentului Politici și Legislație Media, CJI, 16 decembrie 2013.
Interviu cu Petru Macovei, Director al Asociației Presei Independente, secretar al Consiliului de Presă din Moldova, 16 decembrie 2013.
Interviu cu Ion Bunduchi, expert media independent, 17 decembrie 2013.
Interviu cu Cornel Ciurea, expert IDIS VIITORUL, 20 ianuarie 2014.
Interviu cu Alexandru Cuznețov, membru al Comisiei de Certificare de pe lângă Ministerul Justiției, vice-președinte al Uniunii Juriștilor din Republica Moldova, 24 ianuarie 2014.
Interviu cu Anatolie Donciu, Președinte al Comisiei Naționale de Integritate, 30.01.2014.
Interviu cu Vitalie Verebceanu, Șef al Direcției generale prevenirea corupției, Centrul Național Anticorupție, 31 ianuarie 2014.
Interviu cu Pavel Postică, expert al Asociației Promo-LEX, 31 ianuarie 2014.
Interviu cu Serghei Neicovcen, Director executiv al Centrului „Contact”, 11 februarie 2014.
Interviu cu Eugen Roșcovan, Președinte al Asociației Micului Business din Republica Moldova, Vicepreședinte al Confederației Naționale a Patronatului din Moldova, 28 februarie 2014.
Interviu cu Andrei Brighidin, Director Dezvoltare și Evaluare al Fundației Est-Europene, 7 martie 2014.