



**COMISIA NAȚIONALĂ DE INTEGRITATE
LA DOI ANI DE ACTIVITATE:
AȘTEPTĂRI ȘI REALIZĂRI**

Acest material a fost realizat în cadrul Inițiativei Civice pentru Integritate în Serviciul Public, lansată la inițiativa și susținută financiar de Fundația Soros-Moldova.

Autor: Mariana Kalughin

Asociația pentru Democrație Participativă (ADEPT)
str. Alecsandri 97, Chișinău MD-2012, Republica Moldova.
tel. +373 22213494
fax + 373 22212992
e-mail: adept@e-democracy.md
www.e-democracy.md

Chișinău, noiembrie 2014.

©

Toate drepturile sunt rezervate Asociației pentru Democrație Participativă (ADEPT). Opiniile exprimate aparțin autorului și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Fundației Soros Moldova sau al partenerilor acesteia. Altfel publicația cît și fragmente din ea nu pot fi reproduse fără permisiunea Asociației pentru Democrație Participativă.

Cuprins

CONSIDERAȚII PRELIMINARE	4
Capitolul 1. Statutul CNI	8
Capitolul II. Activitatea CNI în anii 2013-2014	15
Capitolul III. CNI: avantaje și dezavantaje	23
CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI	30

CONSIDERAȚII PRELIMINARE

În mod constant, corupția se menține în topul îngrijorărilor populației RM. Potrivit Barometrului Opiniei Publice (octombrie-noiembrie 2014)¹, la întrebarea „Care sînt lucrurile ce vă îngrijorează cel mai mult în prezent?”, 12% din respondenți au numit în primul rînd corupția. Această îngrijorare este surclasată doar de sărăcie (20% din respondenți), viitorul copiilor (16% din respondenți), prețuri (13% din respondenți). În mod firesc, lupta împotriva corupției este menționată printre cele mai importante probleme ce trebuie rezolvate în RM. De rînd cu întărirea ordinii în țară, între cele 3 probleme ce trebuie rezolvate, lupta împotriva corupției a fost numită în primul rînd de 19% din respondenți, aceste probleme fiind surclasate doar de problema ridicării nivelului de trai (25% din respondenți). Evident, în acest context social, orice inițiativă anticorupție generează așteptări importante ale populației, așteptări care nu totdeauna se realizează.

La fel, în mod constant, autoritățile se arată preocupate de amploarea corupției în țară și declară că depun eforturi insistente și consecvente în prevenirea și combaterea fenomenului. Totuși, modul în care se acționează demonstrează că acțiunile anticorupție se întreprind mai degrabă la presiunea partenerilor externi și a organismelor internaționale decît la presiunea societății.

Declararea/controlul patrimoniului/intereselor personale ale agenților publici este un instrument recunoscut în prevenirea corupției. Obligația statelor de a dezvolta la nivel național mecanisme în acest sens, inclusiv prin înființarea unor subdiviziuni/entități specializate în prevenirea și combaterea corupției, se regăsește în mai multe documente internaționale, cum ar fi instrumentele Organizației Națiunilor Unite², precum și ale Consiliului Europei³. Documentele internaționale în domeniu vizează agenții publici de nivel central, dar și de nivel local⁴. Pornind de la acestea, statele lumii au promovat și au implementat politici în domeniu.⁵

În cazul RM, instituirea unui mecanism de declarare/control al patrimoniului/intereselor personale ale agenților publici a avut un parcurs anevoios. Efectuarea unor măsuri speciale de control financiar și fiscal pentru neadmiterea legalizării (spălării) de mijloace acumulate nelegitim în vederea mituirii persoanelor abilitate cu exercitarea funcțiilor de administrare se declara una din garanțiile de stat pentru preîntîmpinarea corupției și protecționismului prin art. 6 lit. f) din Legea nr. 900 din 27.06.1996 privind combaterea corupției și protecționismului (Legea nr. 900/1996) (lege ulterior abrogată prin Legea nr. 90 din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției (Legea nr. 90/2008)). Legea nr. 900/1996 conținea și prevederi referitoare la controlul financiar în preîntîmpinarea corupției. Astfel, prin art. 10, se stabilea obligația persoanelor, la încadrarea în serviciu și ulterior în fiecare an, să prezinte, în condițiile legii, declarație cu privire la venituri și proprietate, lege specială în acest sens fiind 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 (Legea nr. 1264/2002). În ce privește declararea/controlul intereselor personale ale agenților publici, necesitatea unui act legislativ în vederea instituirii unui mecanism în acest sens a fost recunoscută prin Programul de

¹ http://ipp.md/public/files/Barometru/Brosura_BOP_11.2014_prima_parte-r.pdf, Barometrul Opiniei Publice, octombrie-noiembrie 2014.

² Codul de conduită a oficialilor ce aplică legea, adoptat prin Rezoluția Adunării Generale 34/169 din 17.12.1979; Codul internațional de conduită a agenților publici, adoptat prin Rezoluția Adunării Generale 51/59 din 12.12.1996; Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției (New York, 31.10.2003).

³ Rezoluția Adunării Parlamentare 1214 (2000) privind rolul parlamentelor în lupta contra corupției; Rezoluția Adunării Parlamentare 1492 (2006) privind sărăcia și lupta împotriva corupției în statele membre ale Consiliului Europei; Rezoluția Comitetului Miniștrilor (97) 24 avînd ca obiect cele douăzeci de principii directorii pentru lupta împotriva corupției; Rezoluția Comitetului Miniștrilor (99) 5 privind Grupul de State contra Corupției.

⁴ Codul european de conduită privind integritatea politică a aleșilor locali și regionali, aprobat prin Recomandarea 60 (1999) de Congresul Puterilor Locale și Regionale din Europa.

⁵ A se vedea: <http://www.lhr.md/rapoarte/coruptie/capc/capc.declar.venit.2009.pdf>, Studiu privind declararea averilor și veniturilor demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a persoanelor cu funcții de răspundere: probleme și perspective de soluționare pentru Republica Moldova, Chișinău, 2009, pp. 86-94.

stat de combatere a criminalității și corupției pentru anii 2003-2005, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1693 din 27.12.2002. Prin acest document de politici se prevedea elaborarea unui proiect de Lege cu privire la conflictul de interese, termenul de realizare fiind anul 2003.

Bineînțeles, eforturile RM în dezvoltarea cadrului legal în partea ce ține de declararea patrimoniului/intereselor personale au fost determinate esențial de semnarea și ratificarea documentelor anticorupție de bază ale Consiliului Europei: Convenția penală privind corupția (semnată de RM la 24.06.1999 și ratificată prin Legea nr. 428 din 30.10.2003) și Convenția civilă privind corupția (semnată de RM la 04.11.1999 și ratificată prin Legea nr. 542 din 19.12.2003), dar și de aderarea RM la Grupul de State contra Corupției (GRECO) prin Legea nr. 297 din 22.06.2001. Aceste eforturi se amplifică de fiecare dată în procesul de evaluare a RM de GRECO. Astfel, în ciclul al doilea de evaluare, GRECO a adresat o recomandare ce ținea de necesitatea adoptării unei legislații corespunzătoare în ceea ce privește conflictele de interese, inclusiv în ceea ce privește trecerea agenților publici în sectorul privat, insistându-se și asupra necesității implementării unui sistem eficient de control al declarațiilor de patrimoniu/interese pentru agenții publici. Recomandarea a pornit de la evaluarea stării de fapt în domeniu. Potrivit Raportului de evaluare a RM, adoptat de GRECO la cea de-a 30-a reuniune plenară (Strasbourg, 9-13 octombrie 2006)⁶, în RM, la acel moment, existau numeroase norme referitoare la conflictele de interese/incompatibilități. Totuși, aceste norme erau plasate în mai multe texte, nu vizau toți agenții publici și nu permiteau de a privi situația în ansamblu. Mai mult ca atât, s-a remarcat că la nivel național nu există o părere clară asupra situațiilor de cumul de activitate și activități accesorii și nici control în această direcție. Nu exista un sistem de declarații de interes, iar sistemul existent de declarații de patrimoniu nu era eficient. Comisia Centrală de Control și cele departamentale nu dispuneau de mijloace pentru a identifica eventualele divergențe între patrimoniul real și cel declarat de agenții publici. De fapt, potrivit raportului menționat, cadrul legal național existent nu a permis depistarea vreunui caz de fraudă sau de conflict de interese. Totodată, GRECO, luînd act de proiectul de lege privind conflictul de interese elaborat de autoritățile RM, a remarcat că acestea sînt conștiente de necesitatea aplicării unui mecanism corespunzător pentru a permite controlul declarațiilor de patrimoniu/interese.

Ulterior, inclusiv în vederea punerii în aplicare a recomandării adresate, a fost adoptată Legea nr. 16 din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese (Legea nr. 16/2008), fapt raportat către GRECO, care a apreciat acest efort în Raportul de conformitate a RM adoptat la cea de-a 40-a reuniune plenară (Strasbourg, 1-5 decembrie 2008)⁷, fiind scoase în evidență mai multe norme importante. În ce privește implementarea unui control eficient al declarațiilor de interese, GRECO a reținut că controlul veridicității informațiilor din declarațiile de interese personale ar trebui să se efectueze de Comisia Principală de Etică, iar la cererea acesteia – de organele în a căror competență este pus. Totodată, GRECO a remarcat faptul că Guvernului i s-au dat 6 luni pentru a institui Comisia Principală de Etică, luînd act de proiectul de lege elaborat în această privință. S-a reținut și faptul că primele declarații de interese urmau să fie depuse începînd cu anul 2009, fiind apreciată dezvoltarea cadrului legal național prin norme ce țin de transparența declarațiilor (declarațiile unor agenți publici urmau a fi publicate în termen de 30 zile de la data limită de depunere a declarațiilor în ziare și pe paginile web ale autorităților publice). Totuși, informațiile furnizate de către autoritățile RM nu au permis GRECO de a conchide, că s-au pus în aplicare sisteme eficiente de control a conflictelor de interese și declarațiilor de patrimoniu. Chiar dacă legea prevedea crearea unor organe de control (Comisia Principală de Etică și altele), nu au fost adoptate texte suplimentare de reglementare în acest sens. La fel, GRECO a reținut ca eventuale deficiențe că: Comisia Principală de Etică nu va exercita de ea înseși acest control, dar va trebui să se adreseze altor organe competente; nu sînt prevăzute consecințele în caz de nedeclarare a unor interese sau nerespectare a altor exigențe. În ce privește consolidarea controlului declarațiilor de patrimoniu, GRECO a remarcat că publicarea acestor declarații, începînd cu primăvara anului 2008, poate, bineînțeles, să permită un anumit nivel de control din

⁶ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2006\)1_Moldova_MD.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2006)1_Moldova_MD.pdf), GRECO, Raport de evaluare a RM, ciclul al II-lea de evaluare.

⁷ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2008\)8_Moldova_MD.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2008)8_Moldova_MD.pdf), GRECO, Raport de conformitate a RM, ciclul al II-lea de evaluare.

partea societății. Totuși, acest fapt este insuficient de unul singur pentru ameliorarea eficienței mecanismului de control în contextul corupției considerate o problemă importantă. În concluzie, GRECO a notat că la nivel național s-au realizat progrese importante, care însă nu au permis să se conchidă că mecanismul de control este suficient, recomandarea adresată în acest sens RM fiind implementată parțial.

La problema mecanismului de declarare/control a intereselor personale și conflictelor de interese s-a revenit în Suplimentul la raportul de conformitate a RM, adoptat de GRECO la cea de-a 48-a reuniune plenară (Strasbourg, 27 septembrie – 01 octombrie 2010)⁸. La acel moment, autoritățile RM au raportat că a fost înființat un grup de lucru interdepartamental cu scopul analizei cadrului juridic cu privire la conflictele de interese și la declarațiile de patrimoniu, fiind formulate propuneri pentru amendarea acestuia. GRECO a salutat noile proiecte de lege, însă, deoarece proiectele nu au fost nici adoptate și nici aplicate, GRECO nu a putut concluziona că a fost implementat un sistem de control efectiv, recomandarea anterioară adresată RM rămânând parțial implementată.

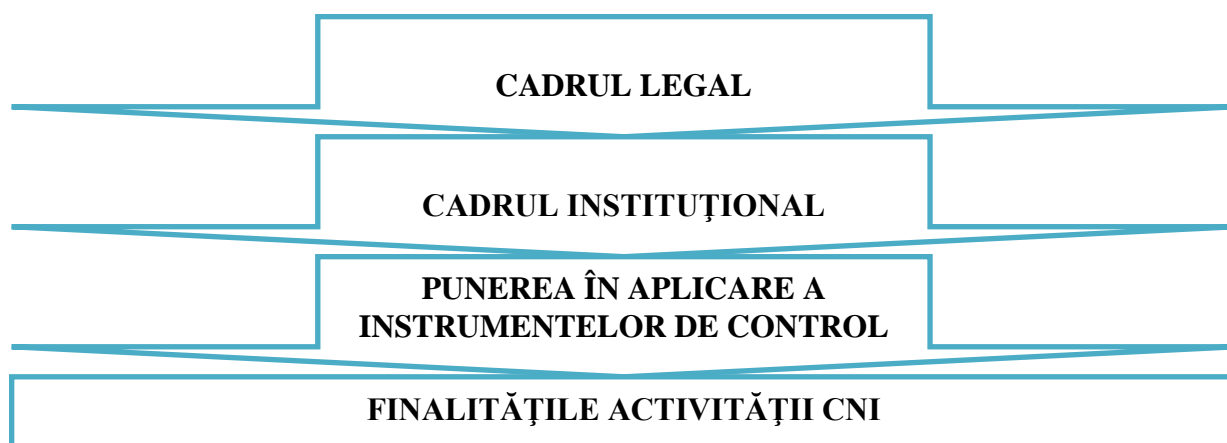
Fiind și sub presiunea angajamentelor asumate în cadrul dialogului UE-RM privind liberalizarea regimului de vize, autoritățile naționale au dus pînă la capăt exercițiul legislativ, aprobînd, prin Legea nr. 180 din 19.12.2011 (Legea nr. 180/2011), Regulamentul Comisiei Naționale de Integritate (Regulamentul CNI). În pofida intrării în vigoare, la 01 februarie 2012, a normelor referitoare la modul de numire a membrilor CNI, autoritatea a fost instituționalizată întîrziat. Componența nominală a CNI a fost aprobată prin Hotărîrile Parlamentului nr. 145 din 22.06.2012, nr. 226 din 25.10.2012 și nr. 65 din 04.04.2013. Activitatea de facto a CNI a demarat prin numirea președintelui acesteia (Hotărîrea Parlamentului nr. 226 din 25.10.2012). Finanțarea CNI a fost deschisă începînd cu anul 2013, deși trebuia să fie deschisă de la 01 martie 2012.

Evident, la doi ani de la înființare, pornind și de la așteptările societății în privința acestei autorități, CNI rămîne un subiect de interes public, analiza activității acesteia constituind scopul prezentului studiu. În realizarea scopului, s-au urmărit următoarele obiective:

- Analiza/evaluarea statutului CNI;
- Analiza/evaluarea activității CNI în anii 2013-2014;
- Analiza avantajelor și dezavantajelor CNI;
- Formularea recomandărilor în vederea eficientizării activității CNI.

Pornind de la aceste obiective, studiul cuprinde trei capitole de bază, în final fiind înserate anumite concluzii și recomandări generalizate.

Studiul este multe-aspectual și s-a axat asupra următoarelor dimensiuni.



⁸ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2008\)8_Add_Moldova_MD.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2008)8_Add_Moldova_MD.pdf), GRECO, Supliment la raportul de conformitate a RM, ciclul al II-lea de evaluare.

În vederea realizării obiectivelor studiului, s-au pus în uz următoarele metode de cercetare:

- analiza cadrului legal relevant prin prisma vulnerabilității normelor de drept, precum și identificarea deficiențelor normative: formulări ambigui; coliziuni ale normelor de drept; discreții excesive ale autorității publice; cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor; lipsa (insuficiența) mecanismelor de control, responsabilizare și sancționare etc.;
- analiza cadrului instituțional prin prisma standardelor și bunelor practici, inclusiv experiențe ale altor țări în domeniu;
- prelevarea și sinteza (generalizarea) datelor cantitative relevante obiectivelor studiului.

Studiul a urmărit mai degrabă o imagine de ansamblu a activității CNI decât o cuantificare exactă a performanțelor CNI.

În efectuarea cercetării s-au utilizat mai multe surse, cele mai principale fiind:

- informații relevante scopului studiului conținute în rapoartele (notele analitice) elaborate și furnizate de CNI;
- documente de politici relevante scopului studiului, precum și rapoartele privind implementarea acestora;
- rapoarte, studii, cercetări relevante scopului studiului elaborate de alte organizații non-guvernamentale;
- comunicate de presă și publicații mass-media relevante scopului studiului.

Capitolul 1. Statutul CNI

Potrivit Regulamentului CNI, CNI este o autoritate publică autonomă și independentă față de alte autorități publice, față de persoane fizice și juridice, care își exercită atribuțiile ce îi sînt date în competență prin Legea nr. 1264/2002 și prin Legea nr. 16/2008.

Obiectivul declarat al CNI este: implementarea mecanismului de verificare și de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate ale persoanelor care dețin o funcție de demnitate publică, ale judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și ale unor persoane cu funcție de conducere și al declarațiilor de interese personale, precum și a mecanismului de soluționare a conflictelor de interese, acționînd conform principiilor legalității, imparțialității, independenței, celerității, ale dreptului la apărare și ale bunei administrări.

În vederea realizării acestui obiectiv, CNI exercită următoarele atribuții:

- efectuează controlul declarațiilor cu privire la venituri și proprietate și al declarațiilor de interese personale;
- constată dacă între veniturile realizate pe parcursul exercitării funcției și proprietatea dobîndită 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 în a căror competență, potrivit Legii nr. 16/2008, este pus controlul informațiilor prezentate în declarațiile respective;
- constată nerespectarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese și privind incompatibilitatea, sesizînd organele competente în vederea atragerii persoanelor respective la răspundere disciplinară sau, după caz, în vederea încetării mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale acestora;
- sesizează instanța de judecată în cazul în care constată că una dintre persoanele supuse dispozițiilor legale privind conflictul de interese a emis/adoptat un act administrativ, a încheiat un act juridic, a luat o decizie sau a participat la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese, în vederea constatării nulității actului respectiv;
- pregătește raportul anual de activitate al CNI;
- publică toate declarațiile cu privire la venituri și proprietate și declarațiile de interese personale pe pagina web a CNI și asigură accesibilitatea lor permanentă, cu excepția informațiilor specificate la art. 13 alin. (2) și (3) al Legii nr. 1264/2002;
- elaborează și aprobă Instrucțiunea privind modul de completare a declarațiilor cu privire la venituri și proprietate și a declarațiilor de interese personale;
- constată contravenții și încheie procese-verbale cu privire la contravențiile ce vizează încălcarea regulilor de declarare a veniturilor și proprietății, de declarare a intereselor personale, precum și procese-verbale cu privire la neexecutarea solicitărilor Comisiei.

CNI este un organ colegial, formată din 5 membri, egali în drepturi, care se numesc în funcție de către Parlament, cu votul majorității deputaților aleși, pentru un mandat de 5 ani.

Pentru funcția de membru se propun:

- 3 candidaturi din partea majorității parlamentare;
- 1 candidatură din partea opoziției parlamentare;
- 1 candidatură din partea societății civile.

Candidatura din partea societății civile este selectată de către Comisia juridică, numiri și imunități a Parlamentului din lista de candidați propuși de asociațiile obștești.

Conducerea CNI este exercitată de președintele acesteia, numit de Parlament din rîndul membrilor CNI care nu au deținut o înaltă funcție de răspundere, 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. Funcțiile de președinte, vicepreședinte și membru al CNI sînt funcții de demnitate publică.

Regulamentul CNI prevede cerințele pe care trebuie să le întrunească membrii, atribuțiile președintelui, obligațiile și drepturile membrilor, modul și condițiile în care încetează calitatea de membru. La fel, este prevăzut modul în care se convoacă și se desfășoară ședințele CNI, Regulamentul CNI conținînd și norme referitoare la actele autorității.

De asemenea, Regulamentul CNI conține prevederi referitoare la Aparatul CNI, compus din funcționari publici și din personal contractual, care desfășoară activități auxiliare. Ocuparea funcției publice are loc în condițiile Legii nr. 158-XVI din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Regulamentul CNI specificînd unele obligații și interdicții în activitate. Totodată, Regulamentul CNI conține și prevederi referitoare la controlul veniturilor și al proprietății, al conflictului de interese și al incompatibilității.

În pofida eforturilor depuse la faza de elaborare, conceptul fiind revăzut substanțial în procesul dezbaterilor parlamentare, Regulamentul CNI este unul care trebuie îmbunătățit, recomandările în acest sens fiind expuse în cele ce urmează⁹.

Pct. 1 –
Comisia Națională de Integritate, denumită în continuare Comisie, este o autoritate publică autonomă și independentă față de alte autorități publice, față de persoane fizice și juridice, care își exercită atribuțiile ce îi sînt date în competență ...

Noțiunea „autoritate publică autonomă” nu este definită în legislația națională, deși mai există autorități, statutul cărora este determinat expres prin sintagma „autoritate publică autonomă”. Ne referim la Comisia Națională a Pieței Financiare (art. 1 alin. (1) din Legea nr. 192 din 12.11.1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare) și Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (pct. 1 din Dispoziții generale, Regulamentul Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, aprobat prin Legea nr. 182 din 10.07.2008). Totodată, există autorități, cum ar fi – Curtea de Conturi, statutul cărora nu este determinat expres prin sintagma „autoritate publică autonomă”, deși ar trebui să se încadreze în această categorie de autorități. La general, este necesar de clarificat noțiunea de „autoritate publică autonomă” în plan legislativ. În fapt, autonomia și independența unei autorități rămîne declarativă, dacă nu sunt asigurate prin competențele și drepturile oferite, printr-un mecanism eficient de numire și eliberare din funcție a conducătorilor (membrilor în cazul organelor colegiale), prin acoperirea activității cu resurse (umane, financiare etc.), prin prevederea unor sancțiuni descurajatoare pentru imixtiunea în activitatea autorității. Statutul unei autorități trebuie să fie cît mai clar, în acest sens urmînd a fi formulat complet, concis, accesibil pentru

⁹ <http://capc.md/ro/expertise/avize/nr-427.html>, Raport de expertiză nr. 472 din 20.05.2011 la proiectul Legii cu privire la Comisia Principală de Etică, structura și modul de funcționare a acesteia; <http://www.moldovacurata.md/news/view/comisia-nationala-de-integritate-6-luni-de-activitate>, Comisia Națională de Integritate: 6 luni de activitate; <http://www.moldovacurata.md/news/view/mariana-kalughin-cni>, Eficientizarea controlului intereselor, veniturilor și proprietății agenților publici nu pare a fi o prioritate pentru Legislativ; <http://www.moldovacurata.md/news/view/mariana-kalughin-cni2>, Este inacceptabil ca membrii CNI să aibă aceleași salarii ca membrii Curții de Conturi; <http://www.moldovacurata.md/news/view/primul-an-de-activitate-a-cni-factorii-care-au-influentat-ineficienta>, Primul an de activitate a CNI – factorii care au influențat (in)eficiența; <http://www.transparency.md/ro/ceface/publicatii/141-sni-2014>, Sistemul Național de Integritate 2014, pp. 153-170.

	beneficiarii serviciilor publice.
Pct. 2 - Comisia are drept obiectiv implementarea mecanismului de verificare și de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate ale persoanelor care dețin o funcție de demnitate publică, ale judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și ale unor persoane cu funcție de conducere și al declarațiilor de interese personale, precum și a mecanismului de soluționare a conflictelor de interese, acționând conform principiilor legalității, independenței, celerității, ale dreptului la apărare și ale buneii administrări.	Este necesară o distincție clară între procedurile de verificare și cele de control, altfel se creează confuzia între noțiunile cu care se operează atât în Regulamentul CNI, cât și în actele legislative conexe. Dacă prin verificare se înțelege verificarea condițiilor de formă ale declarațiilor, aceasta este prevăzută în privința declarațiilor cu privire la venituri și proprietate, competențe în acest sens revenind, în temeiul art. 10 din Legea nr. 1264/2002, persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor. Aceste persoane sînt desemnate în cadrul entităților în care activează subiecții declarării și nu se subordonează CNI, motiv pentru care CNI nu poate influența procesul de verificare a condițiilor de formă ale declarațiilor și nu poate fi responsabilă de implementarea acestuia. În cazul în care prin noțiunea de verificare se înțelege proceduri distincte de cele aplicate la verificarea condițiilor de formă, acestea necesită a fi specificate. De altfel, între obiective nu se regăsește controlul incompatibilității, prevăzut în titlul Capitolului VI din Regulament. Totodată, este confuză decretarea principiului dreptului la apărare. Chiar dacă acesta trebuie de înțeles în sensul art. 26 din Constituția RM, principiul dreptului la apărare este acoperit de principiul legalității.
Pct. 4 lit. a) - Comisia exercită următoarele atribuții, cu respectarea principiilor la pct. 2 din prezentul regulament: a) efectuează controlul declarațiilor cu privire la venituri și proprietate și al declarațiilor de interese personale;	Se operează cu noțiunea „control al declarațiilor”, deși, în continuare, în cuprinsul Regulamentului, se utilizează noțiunea „control al veniturilor și proprietății, al conflictului de interese și al incompatibilităților” (titlul Capitolului VI). Este evident, CNI trebuie să fie abilitată cu controlul veniturilor și proprietății agenților publici, nelimitîndu-se la controlul veridicității informațiilor conținute în declarațiile depuse de către aceștia. Este necesară o rectificare în acest sens în tot cuprinsul Legii nr. 1264/2002. De altfel, rectificări similare sînt necesare și în Legea nr. 16/2008 și prin prisma acesteia – în Regulamentul CNI. Legea nr. 16/2008 operează cu noțiunea „control al informațiilor din declarațiile de interese personale”, Regulamentul CNI operînd cu noțiunea „control al conflictelor de interese”.
Pct. 4 lit. c) - Comisia exercită următoarele atribuții, cu respectarea principiilor la pct. 2 din prezentul regulament: ... c) solicită efectuarea controlului veridicității informațiilor din declarațiile de interese personale de către organele în a căror competență, potrivit Legii nr. 16-XVI din 15 februarie 2008, este pus controlul informațiilor prezentate în declarațiile respective;	Legea nr. 16/2008 nu specifică organele de competență cărora este controlul informațiilor prezentate în declarațiile de interese personale. Potrivit art. 17 din Legea nr. 16/2008, controlul veridicității informațiilor din declarațiile de interese personale se efectuează de CNI, iar la cererea acesteia - de organele în a căror competență este pus, potrivit legii, controlul informațiilor specificate la art. 16 alin. (1). Astfel, normele fac referire la legea, care, în fapt, nu conține concretizări. Norma ar fi aplicabilă nu atât organelor cu competențe de control al informațiilor, cât entităților care dețin anumite informații. Mai mult, declarația de interese personale conține și informații care nu sunt deținute de către vreun organ. Bunăoară, calitatea de acționar poate fi confirmată, în exclusivitate, de către registratorii independenți care țin registrele deținătorilor de valori mobiliare, aceștia fiind entități private. În alte cazuri situația este și mai confuză. Cu titlu de exemplu, organ competent să verifice relațiile cu organizațiile internaționale nu există. Aceste norme ar putea fi excluse, sensul acestora fiind acoperit prin pct. 46 din Regulamentul CNI. Ținem să mai menționăm, că solicitarea efectuării unui control este mai degrabă un drept al CNI decît atribuție.
Pct. 4 lit. g) – Comisia exercită următoarele atribuții, cu respectarea principiilor la pct. 2 din prezentul regulament: ... g) publică toate declarațiile cu privire la venituri și proprietate și declarațiile de interese personale pe pagina web a Comisiei și	Este clar scopul acestor prevederi, acesta fiind absolut conform interesului public. Însă, Constituția RM, prin prevederile art. 34 alin. (3), statuează că dreptul la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a cetățenilor. Informațiile conținute în declarații sînt informații cu caracter personal, motiv pentru care cad sub incidența unor legi speciale, cum ar fi Legea nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație, precum și Legea nr. 133 din 08.07.2011 privind protecția datelor cu caracter personal, care prevăd un altfel de regim al acestora, în special, în ce privește condițiile de prelucrare și furnizare terților/publicului. În această ordine de idei, constatăm necesitatea

<p>asigură accesibilitatea lor permanentă, cu excepția informațiilor specificate la art. 13 alin. (2) și (3) al Legii nr. 1264-XV din 19 iulie 2002;</p>	<p>unor completări de rigoare la legile speciale, care ar da siguranță procedurilor de transparentizare a informațiilor din declarații.</p>
<p>Pct. 4 lit. i) – Comisia exercită următoarele atribuții, cu respectarea principiilor la pct. 2 din prezentul regulament: ... i) constată contravenții și încheie procese-verbale cu privire la contravențiile ce vizează încălcarea regulilor de declarare a veniturilor și proprietății, de declarare a intereselor personale, precum și procese-verbale cu privire la neexecutarea solicitărilor Comisiei.</p>	<p>Este imperativă eficientizarea mecanismului de aplicare a sancțiunilor contravenționale în domeniu. CNI, în exclusivitate, trebuie să fie abilitat cu competențe de a constata, dar și a aplica sancțiuni contravenționale pentru încălcarea prevederilor legale. În acest sens, trebuie să fie excluse orice competențe ale Centrului Național Anticorupție, iar instanțelor judecătorești ar trebui să revină doar competența de a examina contestațiile asupra proceselor-verbale întocmite, precum și asupra sancțiunilor aplicate de CNI.</p>
<p>Pct. 5 – Comisia este un organ colegial formată din 5 membri, egali în drepturi, care se numesc în funcție de către Parlament, cu votul majorității deputaților aleși, pentru un mandat de 5 ani. ...</p>	<p>Pornind de la atribuțiile autorității, colegialitatea CNI nu este justificată. Având funcții de control, fiind competentă să constate diferența vădită între venituri și proprietate, să sesizeze organele competente în vederea atragerii la răspundere (disciplinară, contravențională, penală), deținând și calitatea de agent constator, CNI trebuie să fie capabilă să acționeze în limitele termenelor de prescripție impuse de lege. În opinia noastră, colegialitatea este mai mult justificată în cazul unui organ care, pe lângă funcții de control și constatare/sancționare a încălcărilor, are competențe de reglementare și asigurare a eficienței unui domeniu/sector (cu titlu de exemplu, Comisia Națională a Pieței Financiare), în acest sens fiind binevenită o multitudine și diversitate de opinii și experiențe ale membrilor.</p> <p>Mai grav, însă, este faptul că numirea în funcție a membrilor CNI de către Parlament face autoritatea dependentă de Legislativ și partide politice. Mai mult, deputații, fiind subiecți ai declarării patrimoniului/intereselor personale și fiind supuși controlului din partea CNI, ulterior efectuează controlul patrimoniului/intereselor personale ale membrilor CNI (sau iau act de controlul efectuat), astfel instituindu-se un mecanism vicios (fapt dovedit și prin practicile adoptate de Parlament). Ne referim la prevederile din art. 11 alin. (4) din Legea nr. 1264/2002 și art. 17 alin. (3) din Legea nr. 16/2008.</p> <p>Ar fi preferabil ca CNI să fie condusă 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 statut și exigențele ce i se impun, este mai distant atât de Legislativ, cât și de Executiv. Numirile ar putea fi precedate de un concurs public, fiind necesare și norme legale în acest sens. Totodată, nu putem să nu regretăm că la elaborarea Regulamentului CNI, preluându-se experiența României în domeniu (cazul Agenției Naționale de Integritate), s-au ignorat bunele practici ale acestei țări în modul de înființare și organizare, care este fundamentat și pe independența real garantată a inspectorilor de integritate. Evident, o eventuală reorganizare a CNI va necesita modificările și completările de rigoare ale cadrului legal, fiind necesare și dispoziții finale și tranzitorii clare și exacte, care ar asigura continuitatea procesului de declarare și control.</p>
<p>Pct. 6 – Pentru funcția de membru al Comisiei se propun: 3 candidaturi din partea majorității parlamentare, o candidatură din</p>	<p>Reținem cele expuse cu referire la pct. 5. Numirea membrilor CNI nu ar trebui tratată ca exercițiu de interes politic, ci ca exercițiu de interes public. Aceeași obiecție reținem și pentru prevederile din pct. 7 din Regulamentul CNI, potrivit cărora candidatura pentru funcția de președinte al CNI este propusă de către președintele Parlamentului după consultarea obligatorie a fracțiunilor</p>

<p>partea opoziției parlamentare și o candidatură din partea societății civile, selectată în mod deschis și transparent de către Comisia juridică, numiri și imunități</p>	<p>parlamentare. Chiar și în cazul unui organ colegial, cum ar fi Comisia Principală de Etică din Lituania, membrii sunt numiți de toate puterile (legislativă, executivă, judiciară). De altfel, Comisia Principală de Etică, neavând funcții de control al veniturilor și proprietății, nu este un organ complet similar CNI. Actualele prevederi nu asigură sentimentul de independență a membrilor CNI, fapt dovedit și prin adresarea membrilor CNI către Parlament, pentru ca acesta să intervină în soluționarea conflictului dintre membri și președintele CNI, deși CNI se declară „autonomă” și „independentă”.</p>
<p>Pct. 12 lit. i) - Președintele Comisiei exercită următoarele atribuții: ... i) prezintă în plenum Parlamentului raportul de activitate al Comisiei pentru anul calendaristic expirat și asigură publicarea acestuia pe pagina web a Comisiei;</p>	<p>Pornind de la art. 128 alin. (1) din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797 din 02.04.1996, alte autorități decât Guvernul, obligate să prezinte rapoarte anuale în plenum Parlamentului le vor prezenta în termenele prevăzute de legislația în vigoare. Regulamentul CNI este acel act legislativ care trebuie să stabilească un termen exact de raportare. Aceasta ar responsabiliza CNI, dar și Parlamentul. Aceeași obiecție reținem și pentru publicarea raportului. Este necesar de stabilit un termen exact de raportare și publicare.</p>
<p>Pct. 13 lit. a) – Membrul Comisiei este obligat: a) să-și îndeplinească atribuțiile cu obiectivitate, respectând principiile legalității, imparțialității, independenței, celerității, ale dreptului la apărare și ale buneii administrări; ...</p>	<p>Regulamentul CNI nu stabilește atribuțiile membrilor CNI. În lipsa unor astfel de reglementări totdeauna sînt posibile conflicte în interiorul autorității, conflicte care ar putea submina grav imaginea, credibilitatea, dar și eficiența CNI. Mai mult, reglementările actuale ridică unele semne de întrebare. În condițiile în care activitatea membrilor CNI se reduce la participarea la ședințe, aceștia ar trebui să aibă un statut similar membrilor ce nu activează permanent ale Comisiei Electorale Centrale, care nu au calitatea de persoane cu funcții de demnitate publică și sînt achitați doar cu sume fixe pentru fiecare participare la ședințe. Sînt necesare reglementări clare referitoare la responsabilitatea și atribuțiile de serviciu ale membrilor CNI.</p>
<p>Pct. 13 lit. f) – Membrul Comisiei este obligat: ... f) să nu divulge datele sau informațiile care nu sînt publice sau care constituie secret de stat;</p>	<p>Legea nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație operează cu trei categorii de informații: informații oficiale; informații oficiale cu accesibilitate limitată; informații cu caracter personal. Astfel, se operează cu noțiunea „informații care nu sînt publice”, noțiune mai puțin potrivită. De altfel, „informațiile care constituie secret de stat” se cuprind în „informațiile care nu sînt publice”. Aceeași obiecție este reținută și pentru pct. 36 lit. d) din Regulamentul CNI.</p>
<p>Pct. 15 lit. a) – În exercitarea atribuțiilor de serviciu, membrul Comisiei nu are dreptul: a) să practice orice altă activitate remunerată, cu excepția activității științifice, didactice și de creație;</p>	<p>Este necesară excluderea sintagmei „remunerată”, interdicția urmînd a fi extinsă cert și asupra activității „neremunerate”. Aceeași obiecție este reținută și pentru pct. 36 lit. a).</p>
<p>Pct. 19 - Revocarea membrului comisiei se face în cazul: a) încălcării obligațiilor prevăzute la pct. 13; b) rămînerii definitive a sentinței de condamnare; c) necorespunderii cerințelor stabilite la pct. 11; d) imposibilității, din motive de sănătate, de a-și exercita atribuțiile mai mult de 4 luni consecutiv; e) declarării dispariției fără urmă, conform legii.</p>	<p>La lit. a), este necesară referirea și la pct. 15 din Regulament, care conține prevederi care la fel ar trebui să constituie temeiuri de revocare a membrului CNI. De altfel, în cazul în care lista temeiurilor de revocare este închisă, aceasta trebuie să prevadă drept temei constatatarea privind emiterea/adoptarea actului administrativ, încheierea actului juridic sau luarea deciziei cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese. Mai mult, normele necesită a fi concretizate prin stabilirea persoanei (organului) care ar fi în drept să solicite revocarea membrului CNI.</p>

<p>Pct. 27 - În exercitarea atribuțiilor sale de control al veniturilor și al proprietății, al conflictului de interese și al incompatibilității, Comisia adoptă acte de constatare și aprobă procese-verbale de inițiere a procedurilor de control din oficiu.</p>	<p>Aceste prevederi supra-formalizează procedurile. În opinia noastră, procedurile de control din oficiu ar trebui declanșate de către președinte, inclusiv la cererea oricărui membru al CNI, raportul oricărui funcționar al Aparatului CNI abilitat cu funcții de control. Aceeași obiecție reținem și pentru punctele 30, 38 și 43 din Regulament.</p>
<p>Pct. 31 - În procesul de constatare a contravențiilor, președintele, vicepreședintele și membrii Comisiei întocmesc procese-verbale cu privire la contravenții care se perfectează în conformitate cu prevederile Codului contravențional al Republicii Moldova.</p>	<p>Aceste atribuții ar trebui să revină funcționarilor publici din Aparatul CNI abilitați cu funcții control. Bineînțeles, că, în același sens, sînt necesare modificările de rigoare la Codul contravențional al RM, nr. 218 din 24.10.2008.</p>
<p>Pct. 32 - În vederea exercitării atribuțiilor sale, Comisia formulează cereri de chemare în judecată în modul stabilit de legislația de procedură civilă.</p>	<p>Pentru a da siguranță autorității în acționarea în judecată, este necesară stipularea expresă că CNI este scutită de achitarea taxei de stat, aceleași completări fiind necesare și în legislația specială: Legea taxei de stat, nr. 1216 din 03.12.1992; Codul de procedură civilă al RM, nr. 225 din 30.05.2003.</p>
<p>Pct. 37 - Comisia efectuează controlul veniturilor și al proprietății, al conflictului de interese și al incompatibilității din oficiu ori la sesizarea persoanelor fizice sau juridice interesate.</p>	<p>Sintagma „interesate” impune existența unei anumite justificări ca condiție pentru depunerea unei sesizări, fapt care ar descuraja sesizarea CNI. Ar putea să se formeze o practică a neexaminării sesizărilor care sunt depuse de persoane „neinteresate”. Totodată, nu sunt specificate criteriile obiective, care ar determina inițierea controlului, fapt care lasă la latitudinea nelimitată a CNI luarea deciziei în acest sens. De exclus sintagma „interesate” și de reglementat criteriile în baza cărora se inițiază controlul declarațiilor.</p>
<p>Pct. 39 - Controlul din oficiu este început de Comisie în cazul cînd subiecții care au obligația de a depune declarații nu le-au depus în termen de 30 de zile lucrătoare de la data expirării termenului în care trebuia să le depună.</p>	<p>Nu este clar raționamentul pentru care a fost inclus acest termen. În cazul nedepunerii declarației, ar fi important ca controlul din oficiu să poată fi inițiat din momentul în care a expirat termenul de depunere a declarației.</p>
<p>Pct. 47 - La solicitarea motivată a Comisiei, conducătorii autorităților și instituțiilor publice implicate, persoanele fizice sau juridice sînt obligate să comunice ori să prezinte Comisiei, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, pe suport de hîrtie sau în format electronic, datele, informațiile, înscrisurile și documentele justificative ce ar putea conduce la soluționarea cauzei.</p>	<p>Norme neacoperite prin sancțiuni. Art. 319¹ din Codul contravențional al RM, nr. 218 din 24.10.2008, prevede sancțiuni doar în cazul neprezentării datelor, a informațiilor, a înscrisurilor sau a documentelor solicitate de CNI în condițiile art. 11 alin. (3) din Legea nr. 1264/2002. De revăzut prevederile din Codul contravențional al RM, nr. 218 din 24.10.2008, acestea urmînd a fi extinse asupra tuturor solicitărilor CNI.</p>
<p>Pct. 54 - În termen de 15 zile lucrătoare de la data cînd i s-a adus la</p>	<p>Prevederi care specifică un alt termen de acționare în judecată decît cel stipulat în art. 17 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ, nr. 793 din 10.02.2000. Este clar că prin micșorarea termenului se urmărește rapiditatea</p>

cunoștința actului de constatare a conflictului de interes sau a incompatibilității, persoana supusă controlului îl poate contesta în instanța de contencios administrativ competentă.	procedurilor. Acest obiectiv este important, însă nu trebuie să fie realizat pe seama persoanelor supuse controlului. Rapiditatea procedurilor ar putea fi obținută prin specificarea unui termen exact în care ar trebui să se efectueze controlul, dar și prin revizuirea pct. 56 din Regulamentul CNI. Referitor la cele două din urmă constatări ne vom expune suplimentar. De substituit sintagma „15 zile lucrătoare” cu sintagma „30 zile”.
--	--

Suplimentar, referitor la Regulamentul CNI reținem:

- necesitatea completării Regulamentului CNI, dar și a Legii nr. 16/2008, cu reglementări ce țin de examinarea și soluționarea conflictelor de interes anunțate de unele categorii de persoane. Or, în virtutea art. 9 alin. (2) din Legea nr. 16/2008, Președintele RM, deputații în Parlament, membrii Guvernului și alți conducători ai organizațiilor publice vor anunța CNI despre conflictele de interes. Mai mult, cadrul legal necesită a fi completat cu prevederi speciale referitoare la modul de declarare și soluționare a conflictelor de interes ale președintelui CNI;
- necesitatea completării Regulamentului CNI cu prevederi care ar fixa termenul controlului. Acest lucru este important atât pentru a responsabiliza CNI (care nu va mai fi tentată să tergiverseze controlul), cât și pentru a da mai multă previzibilitate persoanelor supuse controlului (care vor ști exact termenul în care vor obține rezultatele controlului desfășurat în privința lor). De altfel, aceasta va oferi procedurilor celeritate și eficiență;
- revizuirea prevederilor din pct. 56 din Regulamentul CNI, în vederea eficientizării mecanismului de sesizare de către CNI a instanței de judecată în anularea actului administrativ emis/adoptat, actului juridic încheiat sau deciziei luate cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interes. CNI ar trebui să poată să sesizeze instanța îndată cum constată conflictul de interes, obținând dreptul 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 pot fi executorii și pot prejudicia interesul public pînă la rămînerea definitivă a actului de constatare a conflictului de interes, procesele de judecată în acest sens fiind îndelungate;
- revizuirea mai multor legi speciale, care reglementează activitatea unor autorități, urmînd a fi excluse competențele acestora în domeniul atribuit CNI. Ne referim la procedurile aplicate în: verificarea titularilor și candidaților la funcții publice (Legea nr. 271 din 18.12.2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice); monitorizarea stilului de viață a angajatului Centrului Național Anticorupție (Legea nr. 1104 din 06.06.2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție) și a polițistului (Legea nr. 320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului); exercitarea unor funcții ale Consiliului Superior al Magistraturii (Legea nr. 947 din 19.07.1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii); constatarea și sancționarea unor abateri disciplinare ale procurorilor (Legea nr. 294 din 25.12.2008 cu privire la Procuratură).

Bineînțeles, activitatea CNI este afectată și de deficiențele cadrului legal conex (Legea nr. 1264/2002, Legea nr. 16/2008), acesta urmînd a fi analizat în capitolul al III-lea al prezentului studiu.

Capitolul II. Activitatea CNI în anii 2013-2014

Legea nr. 180/2011 a intrat în vigoare la 01 martie 2012, cu excepția prevederilor ce vizează numirea în funcție de membru al CNI (punctele 5-9 și 11 din Regulamentul CNI), care au intrat în vigoare la 01 februarie 2012. Reiterăm că, în pofida acestora, CNI a fost instituționalizată întârziat. Activitatea de facto a autorității a demarat prin numirea președintelui acesteia (Hotărârea Parlamentului nr. 226 din 25.10.2012), dar și prin alocarea bugetului începând cu anul 2013, deși finanțarea autorității trebuia să fie deschisă, în condițiile Legii nr. 180/2011, începând cu 01 martie 2012. Pe parcursul anilor 2013-2014, CNI a dispus de bugete alocate în descreștere: pentru anul 2013 – 5 288,8 mii MDL (Legea bugetului de stat pe anul 2013, nr. 249 din 02.11.2012); pentru anul 2014 – 4 044,2 mii MDL (Legea bugetului de stat pe anul 2014, nr. 339 din 23.12.2013), resursele umane alocate (26 unități) fiind, în opinia noastră, inadecvate atribuțiilor. Mai mult, respectarea exigențelor în recrutarea personalului nu putea să nu consume din timpul atât de necesar pentru demararea activității efective a CNI. Pornind de la Raportul de activitate a CNI pentru perioada anului 2013¹⁰, în perioada de raportare, în scopul suplinirii funcțiilor publice din cadrul Aparatului CNI, au fost organizate și desfășurate 4 concursuri, la care s-au înscris 47 candidați pentru cele 8 funcții de consultant și consultant superior. Rata de participare la concursurile organizate a fost una mică, cele 4 concursuri fiind de mai multe ori extinse.

Potrivit informațiilor furnizate de CNI, autoritatea dispune de următorul personal (situația la 20 noiembrie 2014):

	Personal conform statului de personal	Personal angajat	Posturi vacante
Funcții de demnitate publică	5	5	-
Funcții publice de conducere	7	6	1
Funcții publice de execuție	14	10	4
În total:	26	21	5

Analiza calitativă a personalului demonstrează că angajații CNI dispun preponderent de studii juridice. Astfel, din 21 de persoane angajate: 13 persoane dispun de studii superioare juridice, 5 – studii superioare economice, 2 – studii superioare juridice și economice, 1 – altele.

La fel, datele demonstrează că angajații dispun de o vechime considerabilă de muncă în serviciul public. Din cei 21 de angajați: 6 au o vechime pînă la 3 ani, 6 – de la 5 la 10 ani, 2 – de la 10 la 15 ani, 7 – peste 15 ani. Vîrsta medie a angajaților constituie 36,3 ani, 2 persoane atingînd vîrsta de pensionare, inclusiv un membru al CNI (la data de 16 iulie 2013). Este de menționat că, în conformitate cu pct. 16 lit. d) din Regulamentul CNI, mandatul de membru încetează în cazul atingerii vîrstei de pensionare, iar, potrivit pct. 18, unicul caz, în care membrul rămîne în funcție pînă la numirea succesorului său, este cazul încetării mandatului ca urmare a expirării mandatului. În atare condiții, în opinia noastră, actele administrative emise de CNI ar putea să nu reziste testului legalității în fața instanței judecătorești, acestea fiind viciate de participarea la ședințe și votul persoanei cu mandat încetat. Or, în virtutea art. 26 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ, nr. 793 din 10.02.2000, actul administrativ contestat poate fi anulat, în tot sau în parte, în cazul în care este ilegal ca fiind emis cu încălcarea procedurii stabilite. Potrivit CNI, Parlamentului i s-au expeditat adresări referitoare la caz, adresări care au rămas nesoluționate.

Instituționalizată întârziat, în condițiile unui cadru legal defectuos, CNI și-a demarat activitatea în anul 2013, în acest fel fiind compromis procesul de control al declarațiilor depuse în anul 2012. Acest fapt a fost cauzat și de punerea în aplicare, începînd cu 01 martie 2012, a noii redacții a art. 10 din Legea nr.

¹⁰ http://www.cni.md/Upload/Raport_final_2013_ro.pdf, CNI, Raportul de activitate pentru perioada anului 2013. A se vedea și: <http://www.moldovacurata.md/news/view/primul-an-de-activitate-a-cni-factorii-care-au-influentat-ineficienta>, Primul an de activitate a CNI – factorii care au influențat (in) eficiența.

1264/2002. Astfel s-a întrerupt și a devenit imposibilă definitivarea controlului prealabil al declarațiilor depuse în anul 2012, controlul nefiind preluat de CNI, care, la acel moment, nu a avut nici membri numiți.

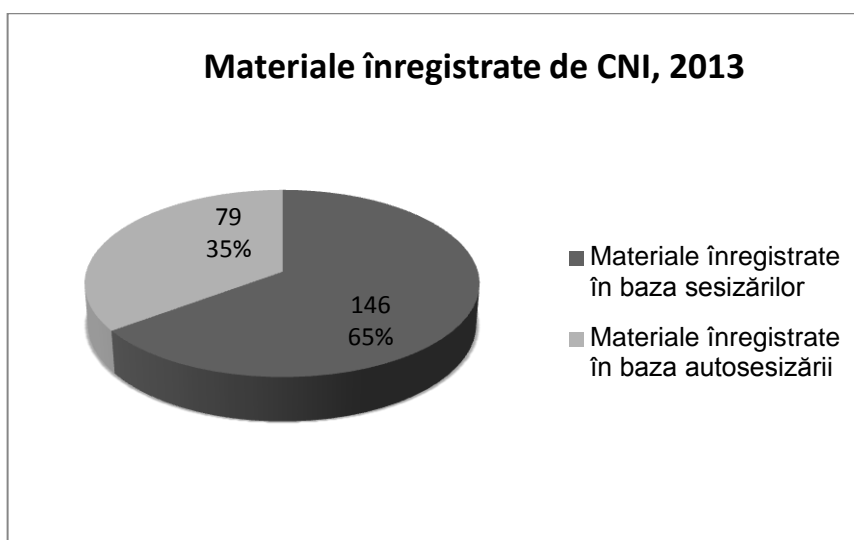
În primele luni de la înființare, CNI a fost mai mult preocupată de crearea cadrului departamental de activitate: statul de personal, schema de încadrare pentru anul 2013 (ordin nr. 6 din 08.02.2013); regulamentele de organizare și funcționare ale unităților structurale (7 regulamente, ordinul nr. 11 din 28.12.2012); fișele de post (19 fișe); fișele de stabilire a obiectivelor individuale pentru anul 2013 și indicatorii de performanță (14 fișe) etc. Totodată, pentru a fi respectate exigențele în diferite domenii, au fost înființate 9 comisii permanente ale CNI: de concurs; pentru protecția secretului de stat; de evidență și evaluare a cadourilor; de disciplină; de evaluare a performanței colective; pentru stabilirea vechimii în muncă; pentru achiziții de bunuri, lucrări și servicii etc. Întru realizarea prevederilor Legii nr. 245 din 27.11.2008 cu privire la secretul de stat, a fost elaborat și aprobat Nomenclatorul funcțiilor CNI ce necesită acces la secretul de stat.

De asemenea, prin ordinul președintelui CNI nr. 5 din 08.02.2013, au fost aprobate instrucțiunile privind modul de completare a declarațiilor cu privire la venituri și proprietate și a declarațiilor de interese personale. În opinia noastră, la emiterea actului departamental în cauză, au fost încălcate exigențele statuate prin art. 5 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale - actul normativ întocmit pe baza unui act de nivel superior nu poate depăși limitele competenței instituite prin acel act și nici nu poate contraveni scopului, principiilor și dispozițiilor acestuia. Cu titlu de exemplu - prevederile pct. 13 lit. d) din Instrucțiunea privind modul de completare a declarațiilor cu privire la venituri și proprietate specifică că după expirarea unui an de la încetarea activității până la data de 31 martie a anului următor declarația se depune personal de către declarant CNI. Prin aceste prevederi au fost depășite limitele de competențe delegate prin pct. 4 lit. h) din Regulamentul CNI. CNI a fost împuternicită să elaboreze și să aprobe Instrucțiunea privind modul de completare a declarațiilor cu privire la venituri și proprietate și a declarațiilor de interese personale, fără a i se acorda împuterniciri de reglementare a modului de depunere. Mai mult, s-au instituit norme primare de drept contrare prevederilor art. 9 alin. (2) din Legea nr. 1264/2002, toate tipurile de declarații urmînd a fi depuse persoanelor responsabile de colectare. De altfel, aceste prevederi sînt contrare și unui din scopurile urmărite prin instituirea obligativității declarării veniturilor și proprietății la expirarea unui an de la încetarea activității – verificarea măsurii în care declaranții se conformează restricțiilor impuse la încetarea activității (capitolul IV din Legea nr. 16/2008). Or, doar angajatorul, care cunoaște specificul activității fostului angajat, este capabil să semnaleze încălcarea acestor restricții.¹¹

Cu referire la activitatea de bază, CNI raportează recepționarea, în anul 2013, a 110 000 de declarații (declarații cu privire la venituri și proprietate, declarații de interese personale), precum și verificarea a 3 000 de declarații (ceea ce constituie 3 % din totalul declarațiilor recepționate). În acest context, sînt de reținut dificultățile cu care se confruntă CNI în activitate, inclusiv insuficiența de personal. Astfel, la finele anului 2013, în Aparatul CNI, erau ocupate doar 12 funcții din cele 21 de unități disponibile, iar celor 8 funcționari publici investiți cu atribuții de verificare a declarațiilor reveneau 110 000 de declarații recepționate (13 750 declarații per angajat).

Pe parcursul anului 2013, CNI a înregistrat 225 de materiale, inclusiv: 146 (ceea ce constituie 65% din totalul materialelor înregistrate) – în baza sesizărilor; 79 (35%) – ca urmare a autosesizării din oficiu.

¹¹ <http://transparency.md/files/docs/Raport%20monitorizare%20politici%20APC%20rom.pdf>, Monitorizarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale în anul 2013, p. 14.



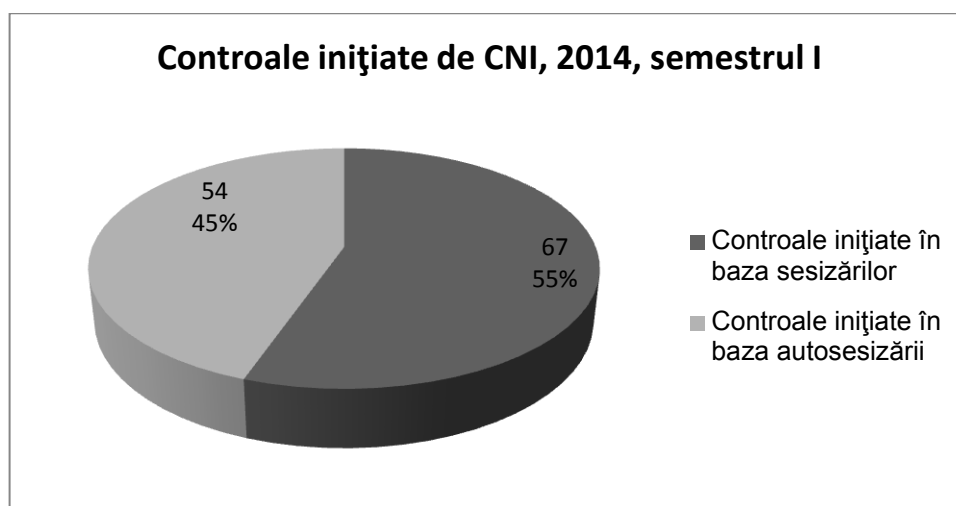
Pornind și de la faptul că CNI se autosesizează, în buna parte, urmare a publicațiilor din mass-media, statisticile confirmă interesul sporit al publicului față de domeniul administrat de autoritate, care, însă, nu va fi menținut, dacă autoritatea nu va demonstra eficiență.

Pentru perioada anului 2013, CNI raportează inițierea a 120 de dosare de control. Dosarele de control inițiate s-au referit la diverse categorii de declaranți, și anume:

Judecători	19
Primari și viceprimari	17
Funcționari publici din administrația publică locală	16
Deputați	13
Procurori	12
Funcționari publici din administrația publică centrală	11
Funcționari publici cu statut special	10
Miniștri și vice-miniștri	7
Conducători ai întreprinderilor municipale/de stat/cu capital statutar majoritar de stat	7
Conducători ai instituțiilor medicale	5
Conducători ai instituțiilor de învățământ	3

Statisticile pentru perioada anului 2014, semestrul I, privind inițierea dosarelor de control demonstrează anumite performanțe ale autorității. Potrivit Raportului privind activitatea CNI în semestrul I al anului 2014¹², CNI a inițiat 121 controale (mai mult decât în perioada întregului an 2013), inclusiv: 67 (ceea ce constituie 55% din totalul controalelor inițiate) – în baza sesizărilor; 54 (45%) – în baza autosesizării din oficiu.

¹² <http://cni.md/wp-content/uploads/2014/08/Raport-CNI-Sem.I-2014.doc>, Raportul privind activitatea CNI în semestrul I al anului 2014.

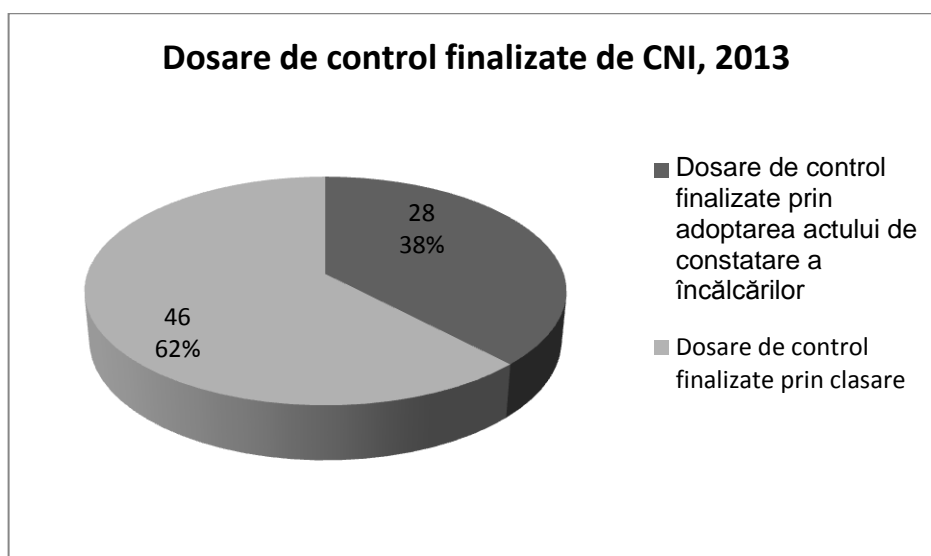


În ce privește statutul persoanelor în privința cărora au fost inițiate controalele, în perioada semestrului I al anului 2014, acesta a fost următorul:

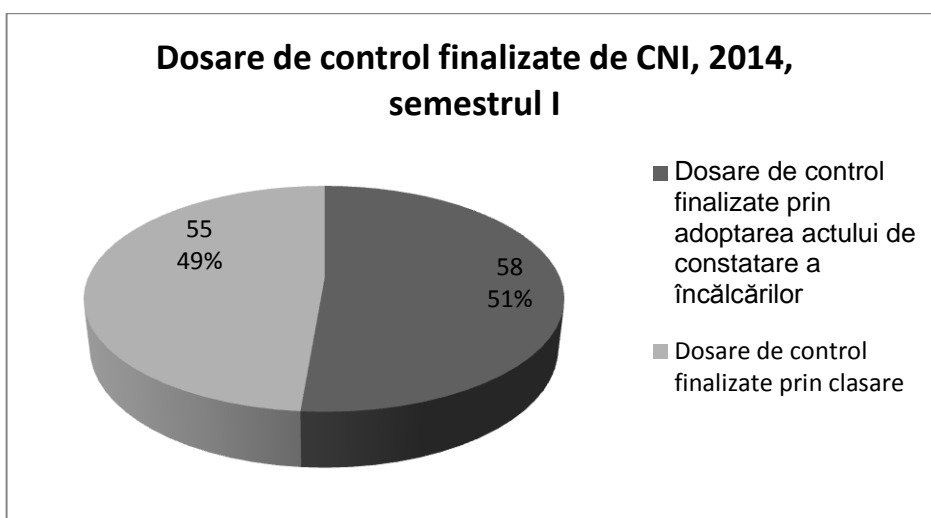
Funcționari publici cu statut special	23
Primari și viceprimari	16
Miniștri și vice-miniștri	12
Procurori	10
Conducători ai întreprinderilor de stat și municipale	6
Funcționari publici din cadrul instituțiilor publice ale administrației publice centrale	5
Judecători	5
Funcționari publici din cadrul administrației publice locale de nivelul I	3
Deputați	2
Conducători ai autorităților publice centrale	2
Președinți și vicepreședinți de raioane	2
Conducători ai instituțiilor subordonate unor autorități publice centrale	2
Conducători ai instituțiilor de învățământ	2
Funcționari publici din cadrul administrației publice locale de nivelul II	2
Funcționari publici din cadrul instituțiilor subordonate unor autorități publice centrale	2

Aceste statistici reconfirmă că CNI, în cei doi ani de activitate, s-a axat, în procesul de control, asupra persoanelor cu funcții de demnitate publică, dar și asupra unor categorii de persoane cu riscuri sporite de corupție, fiind acoperite atât nivelul central, cât și nivelul local.

În decursul anului 2013, CNI a finalizat 74 dosare de control, inclusiv: 28 (ceea ce constituie 38% din totalul dosarelor de control finalizate) – prin adoptarea actului de constatare a încălcărilor regimului juridic al declarării veniturilor și proprietății, conflictului de interese și incompatibilităților și al constatării indicilor privind comiterea unor fapte de natură penală; 46 (62%) – prin clasare, pe motiv că faptele sesizate nu s-au confirmat, din lipsa temeiurilor legale și a elementelor faptice ale încălcărilor prevăzute și pedepsite de legislația în vigoare.



Astfel, statisticile demonstrează o pondere impunătoare a dosarelor de control clasate. Deși starea de fapt se îmbunătățește pe parcursul anului 2014, semestrul I, ponderea dosarelor de control finalizate prin clasare continuă să îngrijoreze. Potrivit Raportului privind activitatea CNI în semestrul I al anului 2014, au fost finalizate 113 dosare de control (59 inițiate în anul 2013, ceea ce ar putea să demonstreze că procedurile sînt greoaie și supra-formalizate, și 54 inițiate în anul 2014). Din numărul total de dosare finalizate, 58 (ceea ce constituie 51% din totalul dosarelor finalizate) au fost finalizate prin adoptarea actului de constatare a încălcărilor, 55 (49%) au fost finalizate prin clasare.



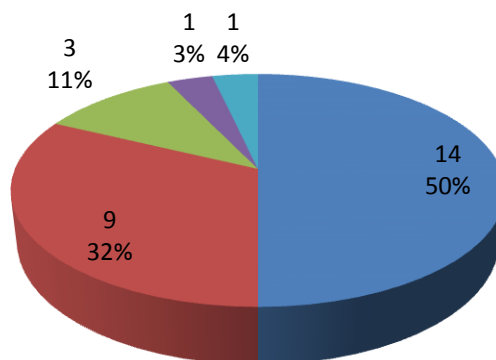
Dintre cele 28 de cazuri de încălcări constatate în anul 2013:

Cazuri de încălcare a regimului juridic al declarării veniturilor și proprietății	14
Cazuri de încălcare a regimului juridic al conflictului de interese	9
Cazuri de încălcare a regimului juridic al incompatibilităților	3
Cazuri de încălcare a regimului juridic al declarării veniturilor și proprietății și al incompatibilităților	1
Cazuri de încălcare a regimului juridic al conflictului de interese și al incompatibilităților	1

Astfel, este evidentă o pondere esențială a încălcărilor constatate în partea ce ține de regimul juridic al declarării veniturilor și proprietății.

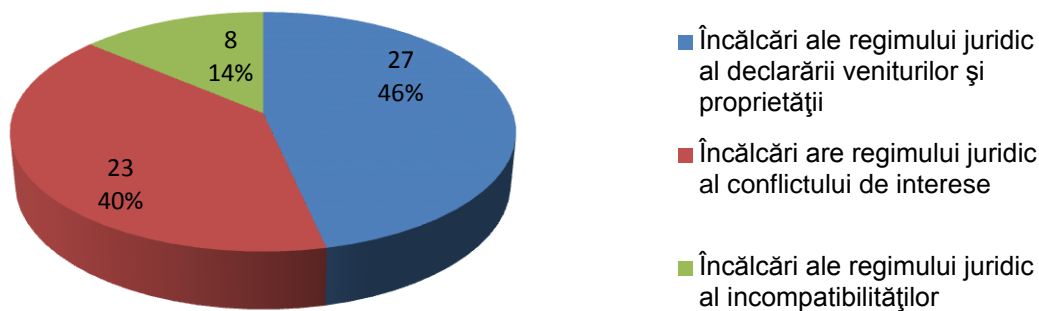
Tipuri de încălcări constatate de CNI, 2013

- Încălări ale regimului juridic al declarării veniturilor și proprietății
- Încălări ale regimului juridic al conflictului de interese
- Încălări ale regimului juridic al incompatibilităților
- Încălări ale regimului juridic al declarării veniturilor și proprietății și al incompatibilităților
- Încălări ale regimului juridic al conflictului de interese și al incompatibilităților



În fond, aceeași tendință se menține și pentru perioada semestrului I al anului 2014, din cele 58 de cazuri, 27 fiind cazuri de încălcări constatate ale regimului juridic al declarării veniturilor și proprietății.

Tipuri de încălcări constatate de CNI, 2014, semestrul I



Pe cazurile de încălcare a prevederilor legale, potrivit informațiilor furnizate de CNI, în perioada de activitate, organele competente au fost sesizate, după cum urmează:

Procuratura Generală	48 cazuri: în 20 cazuri fiind pornită urmărirea penală, în 7 cazuri fiind refuzată pornirea urmăririi penale
Centrul Național Anticorupție	30 cazuri: în 3 cazuri fiind aplicate sancțiuni, în 25 de cazuri fiind refuzată aplicarea sancțiunii pe motivul expirării termenului de prescripție
Inspectoratul Fiscal Principal de Stat	4 cazuri: 1 caz examinat, nefiind calculate careva obligațiuni fiscale

Datele privind finalitățile cazurilor remise altor autorități spre examinare (sub aspect penal, contravențional sau calculare a obligațiilor fiscale) descurajează, doar 2 dosare pe fals în declarații fiind remise instanțelor judecătorești, nedeclararea conflictului de interese fiind sancționată în trei cazuri (inclusiv 1 caz constatat de încălcare a regimului juridic al incompatibilităților).

Astfel, la 14.05.2014, Procuratura Generală a comunicat¹³ că Procuratura Anticorupție a finalizat urmărirea penală și a expediat instanței de judecată cauza penală de învinuire a directorului Direcției generale analiză, monitorizare și evaluare a politicilor a Ministerului Afacerilor Interne, în acțiunile căruia, procurorii au constatat fals în declarații. Ar fi fost stabilite discrepanțe dintre starea de fapt și datele din declarațiile depuse de către acesta pentru anii 2011 și 2012. În fapt, învinuitul nu ar fi declarat un automobil, un imobil, conturi bancare, venitul obținut din deținerea cotelor-părți în capitalul social al unor firme, precum și alte date.

Finalizarea urmăririi penale în cel de-al doilea dosar pentru fals în declarațiile de averi și venituri și expedierea acestuia în judecată a fost comunicată de Procuratura Generală la 02.10.2014¹⁴. Cauza a fost inițiată în privința primarului din satul Cimîșeni, raionul Criuleni, în acțiunile căruia, procurorii anticorupție au constatat fals în declarații. Ar fi fost stabilite discrepanțe dintre starea de fapt și datele din declarațiile depuse de către acesta pentru anul 2012. În fapt, învinuitul nu ar fi declarat: 1 782 bunuri imobile (terenuri și clădiri) deținute împreună cu soția sa; 10 unități de transport, deținute împreună cu soția sa; 6 conturi bancare; venitul obținut împreună cu soția sa în sumă totală de 64 530 lei moldovenești; venitul obținut sub formă de transfer în sumă de 79 970 euro, etc.

Deficiențele în urmărire penală pe fals în declarații sînt generate de caracterul confuz al dispozitivului art. 352¹ din Codul penal al RM, nr. 985 din 18.04.2002, constatare asupra căreia vom reveni în capitoul al III-lea al prezentului studiu.

În ceea ce privește rezultatele descurajatoare în sancționarea nedeclarării conflictului de interese, acestea par a fi generate de interpretarea eronată a dispozitivului art. 313² din Codul contravențional al RM, nr. 218 din 24.10.2008 (*Nedeclararea conflictului de interese de către persoana care activează în cadrul unei autorități publice, instituții publice, întreprinderi de stat sau municipale ori în cadrul unei societăți comerciale cu capital majoritar de stat se sancționează cu amendă de la 100 la 300 de unități convenționale*), această contravenție fiind eronat tratată ca contravenție consumată la data expirării termenului oferit de lege pentru declararea conflictului de interese. Astfel, buna parte a demersurilor CNI în adresa Centrului Național Anticorupție sînt respinse pe motivul, în opinia noastră, eronat al expirării termenului general de prescripție a răspunderii contravenționale. Doar în trei cazuri constatate de nedeclarare a conflictului de interese, potrivit informațiilor furnizate de CNI, au fost aplicate sancțiuni (achitate în condițiile art. 34 alin. (3) din Codul contravențional, nr. 218 din 24.10.2008), și anume:

- cazul primarului satului Ignăței (raionul Rezina), care, fără organizarea procedurilor de achiziții, a încheiat, pe parcursul anului 2012, cinci contracte în valoare totală de 216,5 mii lei de achiziționare a produselor alimentare pentru grădinița de copii din sat de la firma administrată de soția sa, care este și șefa grădiniței, contractele fiind semnate de către primar și șefa grădiniței. În cazul primarului satului Ignăței, CNI a constatat și încălcarea regimului de incompatibilități;
- cazul primarului comunei Cotova (raionul Drochia), care, numit prin decizia consiliului local în calitate de președinte al comisiei de licitație, a participat la licitația cu strigare din 05.05.2014 și a desemnat cîștigător pe fiul său, semnînd procesul-verbal privind rezultatele licitației și contractul de vînzare-cumpărare a terenului agricol cu suprafața de 1,06 ha;
- cazul primarului satului Cobusca Veche (raionul Anenii Noi), care a participat la 6 ședințe ale consiliului local în care s-a pus în discuție activitatea Î.M. Cobusca Veche, în cadrul căreia în

¹³ <http://www.procuratura.md/md/news/1211/1/5742/>, Procuratura Generală, Comunicat de presă, 14.05.2014.

¹⁴ <http://www.procuratura.md/md/com/1211/1/5912/>, Procuratura Generală, Comunicat de presă, 02.10.2014.

calitate de administrator activează fiica sa, acesteia fiindu-i trasate mai multe sarcini, controlul executării fiind atribuit primarului. Cu titlu de exemplu, una din deciziile consiliului viza crearea unei comisii de control a activității întreprinderii, din componența căreia face parte și primarul. O altă decizie viza majoritatea tarifului pentru apa folosită și concesionarea serviciilor de salubritate a localității cu organizarea concursului, responsabil de care a fost numită fiica, iar de semnarea contractului cu câștigătorul a fost împuternicit primarul.

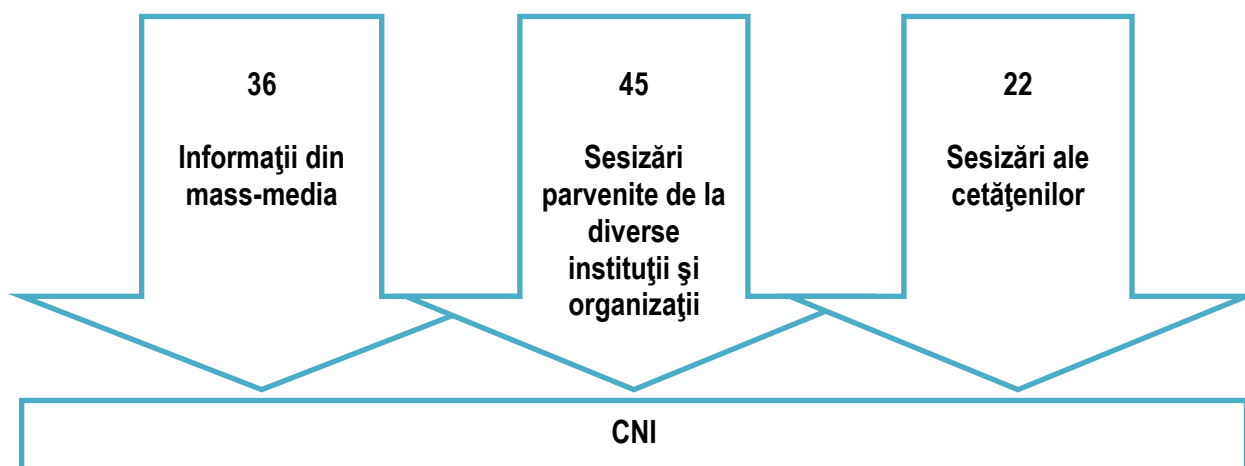
Nu deținem de informații, dacă pe faptele de emiteră a deciziilor în situații de conflict de interese s-au intentat dosare penale pe infracțiuni de corupție. Or, potrivit Ghidului OECD (Organizația de Cooperare și Dezvoltare Economică) pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică, astfel de fapte trebuie să fie urmărite ca abuzul de putere sau abuz de serviciu (art. 312 din Codul contravențional al RM, nr. 218 din 24.10.2008; art. 327 din Codul penal, nr. 985 din 18.04.2002). Totodată, CNI nu raportează acțiuni (sesizări ale instanței de judecată competentă) în vederea anulării actului administrativ emis/adoptat, actului juridic încheiat sau deciziei luate cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese.

Cazurile pentru nedepunerea declarațiilor par a fi soluționate mai eficient. În perioada anului 2013, agenții constatatori ai CNI au întocmit 362 de procese-verbale contravenționale în baza art. 330² din Codul contravențional al RM, nr. 218 din 24.10.2008, pentru nedepunerea declarațiilor în termenii stabiliți de lege, transmise ulterior instanțelor de judecată pentru examinare. În perioada 2013, instanțele judecătorești au examinat 273 de procese-verbale contravenționale, dintre care în privința a 208 (ceea ce constituie 76 % din totalul de cazuri examinate) au fost adoptate hotărâri privind sancționarea persoanelor care au încălcat termenii de declarare a veniturilor și proprietății, precum și a intereselor personale, în celelalte 65 cazuri (24%) fiind pronunțate hotărâri de încetare a procesului contravențional pe diferite motive, inclusiv în legătură cu expirarea termenului de prescripție, recunoscându-i, în același timp, pe contravenienți culpabili. În rezultatul examinării proceselor contravenționale în bugetul statului a fost încasată suma de circa 312 000 lei.

Generalizând cele expuse, sînt de remarcat realizările, dar și nereușitele în domeniu, CNI fiind mai degrabă dezavantajată, decît avantajată în activitate.

Capitolul III. CNI: avantaje și dezavantaje

Unicul **avantaj** cert, de care a profitat CNI, pare a fi **suportul acordat de societate**, inclusiv prin sesizarea acesteia. Reiterăm statisticile referitoare la sesizările remise în adresa CNI. Astfel, doar pe parcursul anului 2014, semestrul I, CNI a inițiat 121 dosare de control, drept temei servind, inclusiv:



Totuși, randamentul infim în procesul de verificare, dar și de control, al declarațiilor, precum și ponderea dosarelor de control finalizate prin clasare îngrijorează. În atare condiții, CNI, pentru a-și păstra suportul public, trebuie să-și intensifice activitatea de instruire a publicului, inclusiv prin elaborarea unui ghid accesibil și util pentru cetățeni în sesizare. Acesta ar trebui să conțină informații clare despre CNI, conceptele-cheie procedurile și model de sesizare a CNI, model de sesizare. La general, CNI trebuie să dispună și să pună în aplicare o bună strategie de comunicare cu publicul, fiind necesar și personal instruit în acest sens.

Întirzierile în instituționalizarea de facto a CNI, precum și modul în care s-au pus în aplicare modificările și completările operate cadrului legal conex, au constituit un **dezavantaj** evident în activitatea CNI, în final fiind compromis procesul de control al veniturilor și proprietății agenților publici declarate în anul 2012. Mai mult, deși, în vederea eficientizării activității CNI, a fost elaborat și expediat Parlamentului un proiect de lege, acesta a rămas nedezbătut.

Un dezavantaj constituie și **resursele (buget, personal etc.) insuficiente** alocate CNI. Reiterăm statisticile referitoare la eventualul volum de muncă care ar trebui să revină unui funcționar din Aparatul CNI în cazul, în care s-ar urmări verificarea (controlul) tuturor declarațiilor depuse de către agenții publici. În atare condiții, pe lângă majorarea statelor de personal, precum și pe lângă majorarea salariilor (pentru a face funcțiile atractive și pentru a asigura suplینirea acestora), CNI urmează să-și sporească eforturile în dezvoltarea conceptului e-declarație (elaborarea și lansarea unei platforme de depunere on-line a declarațiilor, care ar conține și un sistem informațional automatizat de identificare a declarațiilor problematice).

Cadrul legal lacunar, defectuos și confuz rămîne **dezavantajul** major în activitatea CNI. Ne referim nu numai la Regulamentul CNI, referitor la care ne-am expus în capitolul I al prezentului studiu, dar și la deficiențele cadrului conex, în mod special ale Legii nr. 1264/2002, în cele ce urmează fiind cuprinse unele recomandări în acest sens¹⁵.

Art. 2 -

Potrivit art. 2 alin. (3) din Legea nr. 199 din 16.07.2010 cu privire la

¹⁵ A se vedea și: <http://capc.md/docs/Raport%20monitorizare%20SOROS%202012%20FINAL.pdf>, Monitorizarea politicilor anticorupție în autoritățile publice central, pp. 12-19.

<p><i>persoană cu funcție de demnitate publică</i> – persoană care exercită funcții de demnitate publică în temeiul Constituției, al Legii nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică și al altor acte legislative;</p>	<p>statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, persoanele care exercită funcții de demnitate publică în temeiul Constituției, Legii nr. 199 din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică și al altor acte legislative, sînt demnitari. Astfel, ar fi recomandabilă substituirea sintagmei „persoană cu funcție de demnitate publică” cu sintagma „demnitar”. Aceeași obiecție este reținută și pentru art. 3 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 1264/2002, dar și pentru art. 3 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 16/2008.</p>
<p>Art. 2 - <i>persoană cu funcție de conducere</i> – conducător, adjunctul acestuia, în instituția publică, în întreprinderea de stat sau municipală, în societatea comercială cu capital de stat majoritar, în instituția financiară cu capital total sau majoritar;</p>	<p>Deși se definește noțiunea de persoană cu funcție de conducere, aceasta nu este utilizată în cuprinsul legii. Astfel, în art. 3 alin. (1) lit. c), se specifică între subiecți ai declarării „conducătorii și adjuncții acestora din cadrul autorității administrative (instituției publice) subordonate organului central de specialitate, din cadrul întreprinderii de stat municipale, societății comerciale cu capital de stat majoritar, instituției financiare cu capital de stat total sau majoritar”. Ar fi recomandabilă substituirea cuprinsului lit. c) din alin. (1) al art. 3 din Legea nr. 1264/2002 cu sintagma „persoană cu funcție de conducere”. Aceeași obiecție poate fi reținută și pentru art. 3 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 16/2008, cu condiția definirii noțiunii „persoană cu funcție de conducere” în conținutul art. 2 din aceeași lege.</p>
<p>Art. 2 - <i>instituție publică</i> – organizație înființată de autoritățile publice centrale sau locale pentru desfășurarea funcțiilor socioculturale, de învățămînt și alte funcții analoage cu caracter necomercial și finanțată integral sau parțial din mijloacele bugetului;</p>	<p>Noțiune care nu este total concordantă cu sensul articolelor 183 și 184 din Codul civil al RM, nr. 1107 din 06.06.2002. În sensul art. 183 alin. (1) din Codul civil al RM, nr. 1107 din 06.06.2002, instituția publică ar putea fi înființată și pentru exercitarea unor funcții de administrare.</p>
<p>Art. 2 - <i>proprietate</i> – bunuri mobile și imobile, inclusiv cele aflate în afara țării;</p>	<p>Definiție mult mai îngustă decît cea prevăzută de art. 284 din Codul civil al RM, nr. 1107 din 06.06.2002, și care nu se extinde asupra activelor financiare, cotelor-părți în capitalul social al societăților comerciale, datoriilor sub formă de debite, ipoteci, garanții, împrumuturi și credite. Definiția cu care operează Legea nr. 1264/2002 ar putea genera probleme la constatarea diferenței vădite, neputînd fi incluse în proprietate, la estimare, alte bunuri decît cele mobile și imobile.</p>
<p>Art. 2 - <i>venit</i> – orice spor, adaos sau majorare a patrimoniului, indiferent de sursa de proveniență, exprimat în drepturi patrimoniale sau în orice alt folos patrimonial, obținut de subiectul declarării sau de membrii familiei acestuia în perioada de referință atît în țară, cît și în străinătate;</p>	<p>Se utilizează sintagma „perioada de referință”, în restul textului utilizîndu-se sintagma „perioada de declarării”. Ar fi recomandabilă excluderea cuvintelor „în perioada de referință”. Noțiunea de venit este importantă din perspectiva constatării diferenței vădite, care ar trebui raportată la întreaga perioadă de exercitare a funcției, pornind de la sensul prevederilor pct. 4 lit. b) și pct. 49 din Regulamentul CNI.</p>
<p>Art. 2 - <i>diferență vădită</i> – diferența între proprietatea dobîndită și veniturile obținute care depășește de cel puțin 6 ori salariul mediu lunar obținut în perioada de declarare de către subiectul declarării și membrii familiei acestuia.</p>	<p>Definiție care ar trebui racordată la prevederile din Regulamentul CNI. Ne referim la pct.4 lit. b), care prevede că CNI constată dacă între veniturile realizate pe parcursul exercitării funcției și proprietatea dobîndită în aceeași perioadă există o diferență vădită ce nu poate fi justificată. În același sens sînt și prevederile pct. 49, care prevăd acțiunile care urmează a fi întreprinse de CNI, dacă, în urma comparării datelor din declarații și examinării documentelor suplimentare primite, se constată că există o diferență vădită între veniturile realizate pe parcursul exercitării funcției și proprietatea dobîndită în aceeași perioadă.</p>
<p>Art. 3 - Subiecții declarării veniturilor și a proprietății</p>	<p>Urmează a fi concretizate sau excluse: persoanele cu funcții de conducere și de control în instituțiile din cadrul sistemului de</p>

<p>...</p>	<p>învățămînt de stat și sistemul de sănătate publică; persoanele care sînt împrumutate, conform actelor legislative să ia decizii în privința bunurilor aflate în proprietatea statului sau în proprietatea unităților administrativ-teritoriale, inclusiv în privința mijloacelor bănești, ori care au dreptul de a dispune de astfel de bunuri, precum și persoanelor care nu sînt funcționari publici, dar care statul le delegă temporar una dintre aceste atribuții. De altfel, este importantă revizuirea fundamentală a listei subiecților declarației. Cu titlu de exemplu: este necesar de inclus în această listă și membrii, care nu activează permanent, ai Comisiei Electorale Centrale, dar și toți membrii Consiliului Superior al Magistraturii. Aceeași recomandare este reținută și pentru art. 3 din Legea nr. 16/2008. Mai mult, art. 8 lit. a) din Legea nr. 16/2008 prevede ca conflictul de interese va fi identificat prin declararea inițială și periodică a intereselor personale și raportarea imediată a apariției conflictului de interese de către subiectul declarației, dar și de către candidatul la funcție, fiind necesare completările de rigoare și la art. 3 din legea menționată, dar și la art. 3 din Legea nr. 1264/2002. Or, în mai multe cazuri de angajare în funcție, inclusiv și în cele precedate de proceduri de concurs, candidaților li se solicită depunerea declarațiilor, chiar dacă nu este clar în ce condiții poate fi desfășurat vreun control în acest sens. Cert este că competențele CNI nu se extind asupra acestor persoane, deși CNI ar trebui să fie unicul organ abilitat cu funcții de control în domeniu. Mai mult, pornind de la faptul că printre subiecți ai declarației se numără funcționarii publici cu statut special, completările de rigoare ar trebui operate și la art. 2 din Legea nr. 1264/2002.</p>
<p>Art. 4 alin. (3) - Obiectul declarației</p> <p>...</p> <p>Evaluarea proprietății se efectuează, conform legislației, prin indicarea valorii (costului) menționate în documentul care certifică proveniența proprietății (înstrăinare, schimb, donație, moștenire, privatizare etc.).</p>	<p>Prevederi care ar putea genera probleme. Or, în sensul art. 1 din Legea nr. 989 din 18.04.2002 cu privire la activitatea de evaluare, evaluarea este un proces de determinare a valorii obiectului evaluării la o dată concretă, ținîndu-se cont de factorii fizici, economici, sociali și de altă natură, care influențează asupra valorii, prin activitate de evaluare înțelegîndu-se activitatea desfășurată de întreprinderile de evaluare, care constă în estimarea valorii de piață sau a altei valori a obiectului evaluării. Prevederile din art. 4 alin. (3) ar putea fi expuse în următoarea redacție: În declarația proprietății se indică valoarea (costul) menționat în documentul care certifică proveniența proprietății (înstrăinare, schimb, donație, moștenire, privatizare etc.). De altfel, prevederile din articol ar trebui să fie concretizate pentru fiecare caz cu exemple, buna parte a deficiențelor în completarea formularului declarației ținînd de acest aspect.</p>
<p>Art. 5 - Obligativitatea declarației</p>	<p>Prevederi care par a fi inutile, obligativitatea declarației veniturilor și proprietății fiind dedusă din articolele 6 și 7 din Legea nr. 1264/2002.</p>
<p>Art. 6 - (1) Declarația cu privire la venituri și proprietate (denumită în continuare declarație) reprezintă un act personal și irevocabil, care se face în scris, pe propria răspundere a declarantului, și care poate fi rectificată doar în condițiile art. 10 alin. (2).</p>	<p>Ar trebui să se ofere și declaranților dreptul de a-și rectifica declarația pînă la expedierea acesteia CNI. Reamintim, că în condițiile art. 10 alin. (2) din Legea nr. 1264/2002, rectificarea poate fi efectuată în termen de 5 zile lucrătoare de la depunerea acesteia doar la recomandarea persoanei responsabile de colectarea declarațiilor. Recomandarea este reținută și pentru declarațiile de interese personale.</p>
<p>Art. 6 –</p> <p>...</p> <p>(3) Declarația este act public, cu excepția informațiilor prevăzute la art. 13 alin. (2).</p>	<p>Pe lîngă obiecțiile expuse în Capitolul I al prezentului studiu în partea ce ține de transparența declarațiilor, reținem, că, în accepțiunea generală, prin act public se înțelege un act emis de o autoritate publică. De altfel, normele sînt de prisos, sensul acestora fiind acoperit prin prevederile art. 13 alin. (1).</p>

<p>Art. 8 - (1) Declarația se depune în termen de 20 de zile de la data numirii sau alegerii în funcție. În cazul funcțiilor eligibile care presupun validarea mandatului, depunerea se va face anterior validării.</p>	<p>Mai multe lucruri ar trebui specificate – depunerea sau nedepunerea declarațiilor de către subiecți la transferul dintr-o funcție în altă funcție, în cadrul unei și aceleași autorități; depunerea sau nedepunerea declarațiilor de către subiecți în cazul unor raporturi de serviciu suspendate; depunerea sau nedepunerea declarațiilor de către subiecți detașați etc. De revizuit și sub aspect semantic, existînd legi speciale care operează și cu alte noțiuni, cum ar fi noțiunea de „angajare”. Totodată, ar fi recomandabil extinderea termenului de depunere a declarațiilor pînă la 20 zile lucrătoare. Or, pentru a completa declarația, eventual, ar putea fi necesare informații, care, în condițiile art. 16 alin. (1) din Legea nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație, pot fi obținute în termen de 15 zile lucrătoare. Reținem recomandarea și pentru celelalte termene impuse pentru depunerea declarațiilor cu privire la venituri și proprietate, dar și pentru depunerea declarațiilor de interese personale.</p>
<p>Art. 8 - ... (3) La încheierea mandatului sau la încetarea activității, persoanele menționate la art. 3 sînt obligate să depună o nouă declarație cu privire la veniturile și proprietate pe care o dețin la acea dată.</p>	<p>Este necesar de prevăzut termenul depunerii declarației la încheierea mandatului sau la încetarea activității. După sintagma „la încetarea activității”, de completat cu sintagma „în termen de 20 zile”.</p>
<p>Art. 8 - (4) Nedepunerea declarației, din motive imputabile, în termen de 20 de zile de la încetarea activității, conduce la declanșarea din oficiu a procedurilor de control.</p>	<p>Pornind de la cele menționate mai sus, de exclus sintagma „în termen de 20 zile de la încetarea activității”. De altfel, aceste termen concurează cu termenul de 30 de zile lucrătoare calculat din data expirării termenului de depunere a declarațiilor, după care CNI declanșează controlul din oficiu în temeiul pct. 39 din Regulamentul CNI. În opinia noastră, normele nu sînt justificate, controlul din oficiu urmînd a fi declanșat îndată cum a expirat termenul de depunere a declarațiilor în privința persoanelor care nu au depus declarații sau au depus declarații cu întîrziere. Oricum, astfel de norme trebuie să fie cuprinse în Regulamentul CNI, norme în acest sens fiind de prisos în Legea nr. 1264/2002.</p>
<p>Art. 8 - ... (5) Subiecții declarării veniturilor și proprietății sînt obligați să depună declarația după expirarea unui an de la încetarea activității pînă la data de 31 martie a anului următor.</p>	<p>Termen exagerat. Eventual, ar putea fi prevăzut termenul de 20 de zile după expirarea unui an de la încetarea activității. După sintagma „să depună”, de completat cu sintagma „în termen de 20 zile”, în final de exclus sintagma „pînă la data de 31 martie a anului următor”.</p>
<p>Art. 9 - ... (2) Declarațiile se depun la persoanele responsabile de colectarea lor în termenul stabilit la art. 8.</p>	<p>Norme care ar putea fi încadrate în art. 6 alin. (2).</p>
<p>Art. 9 alin. (3) lit. f) - ... Persoanele responsabile de colectarea declarațiilor au următoarele atribuții: ... f) păstrează o copie de pe declarația primită, care se anexează la dosarul personal al declarantului.</p>	<p>În fapt, nu persoana responsabilă de colectarea declarațiilor păstrează o copie de pe declarația primită, aceasta păstrîndu-se în dosarul personal al declarantului.</p>
<p>Art. 9 alin. (4) - În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (3), persoanele responsabile de colectarea</p>	<p>Este necesară sporirea responsabilității conducătorului autorității publice, inclusiv prin prevederi legale exprese, pentru asigurarea declarării veniturilor și proprietății de către declaranți. De substituit</p>

<p>declarațiilor se subordonează direct conducătorului entității respective, care răspunde pentru desfășurarea în bune condiții a activității acestora.</p>	<p>sintagma „pentru desfășurarea în bune condiții a activității acestora” cu sintagma „pentru asigurarea procesului de declarare a veniturilor și proprietății de către declaranți”.</p>
<p>Art. 10 alin. (3) - După verificarea declarațiilor, persoanele responsabile de colectarea lor expediază Comisiei Naționale de Integritate, în termen de 20 zile de la primire, declarațiile și extrasul autentificat din registrul de evidență a declarațiilor, precum și informația privind încălcarea termenelor de declarare a veniturilor și a proprietății.</p>	<p>Pentru a fi eficientă în mecanismul de sancționare, CNI necesită și informații referitoare la persoanele care și-au încetat activitatea, fiind necesare completările de rigoare în lege.</p>
<p>Art. 11 - (1) Controlul veniturilor și al proprietății expuse în declarație se efectuează de către Comisia Națională de Integritate în conformitate cu regulamentul comisiei aprobat de Parlament.</p>	<p>Este necesar de exclus sintagma „expuse în declarație” astfel asigurând că CNI poate verifica toate veniturile și proprietatea declarantului, nu numai cea declarată.</p>
<p>Art. 11 - (3) La solicitarea motivată a Comisiei Naționale de Integritate, conducătorii instituțiilor și ai autorităților publice implicate, precum și ai persoanelor juridice, au obligația să prezinte acesteia, în cel mult 15 zile lucrătoare, pe suport de hârtie sau în format electronic, datele, informațiile, înscrisurile și documentele care ar putea conduce la soluționarea cauzei.</p>	<p>Sintagma „cauză” este specifică procesului judiciar. În context – mai reușită ar fi sintagma „cazului”.</p>
<p>Art. 11 - (5) Termenul de prescripție pentru verificarea declarațiilor nu poate depăși un an de la primirea acestora de către Comisia Națională de Integritate.</p>	<p>Termen care nu permite, în fapt, constatarea diferenței vădite. De altfel, efectuarea controlului este cu neputință fără o comparare a declarațiilor depuse de către declarant anterior perioadei declarării. Este recomandabilă excluderea termenului.</p>
<p>Art. 14 alin. (3) - Indicarea intenționată în declarație a datelor inexacte sau incomplete constituie infracțiune și se pedepsește conform art. 352¹ din Codul penal.</p>	<p>Falsul în declarații (art. 352¹ din Codul penal al RM, nr. 985 din 18.04.2002) ar putea să nu fie aplicabil în cazul includerii unor informații eronate în declarația cu privire la venituri și proprietate. Or, prin fals în declarații se înțelege declarația necorespunzătoare adevărului, făcută unui organ competent în vederea producerii unor consecințe juridice, pentru sine sau pentru o terță persoană, atunci când, potrivit legii sau împrejurărilor, declarația servește pentru producerea acestor consecințe. Astfel, organul de urmărire penală ar trebui să probeze că s-a făcut uz de fals tocmai pentru a produce anumite consecințe juridice, declarația cu privire la venituri și proprietate servind pentru producerea acestor consecințe. În opinia noastră, această sarcină ar putea fi una de nerealizat. În esență, declarația cu privire la venituri și proprietate nu poate să producă careva consecințe juridice nici pentru declarant, dar nici pentru terț. Completarea Codului penal al RM, nr. 985 din 18.04.2002, cu prevederi clare care ar incrimina cert fapta indicării în declarație a datelor inexacte sau incomplete.</p>

Suplimentar, la cele menționate, cu referire la Legea nr. 1264/2002, reținem:

- la art. 2, necesitatea definirii noțiunilor „persoane aflate la întreținere”, „activitate didactică”, „activitate științifică și de creație”;

- fortificarea conceptelor îmbogățirii ilicite și confiscării extinse. Legea nr. 1264/2002 nu-și va atinge scopul declarat (instituirea măsurilor de prevenire și combatere a îmbogățirii fără justă cauză a agenților publici – art. 1 alin. (2)) fără punerea în aplicare efectivă și sigură a sancționării îmbogățirii ilicite. Convenția Națiunilor Unite, în art. 20, prevede, că, sub rezerva Constituției sale și a principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, fiecare stat parte are în vedere să adopte măsuri care se dovedesc a fi necesare pentru a atribui caracterul de infracțiune, în cazul în care actele au fost săvârșite cu intenție, îmbogățirii ilicite, adică o mărire substanțială a patrimoniului unui agent public pe care acesta n-o poate justifica rezonabil în raport cu veniturile sale legitime. Prin ratificarea Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției, RM și-a asumat obligația de a depune eforturi reale pentru a determina dacă îmbogățirea ilicită este compatibilă sistemului intern juridic și dacă poate această faptă să fie incriminată. Recent, prin modificările și completările operate prin Legea nr. 326 din 23.12.2013, a fost introdusă o nouă componentă de infracțiune - Îmbogățirea ilicită, precum și o nouă măsură de siguranță în procesul penal - Confiscarea extinsă. În această ordine de idei, pentru a da mai multă siguranță normelor, autoritățile ar fi trebuit să se preocupe în cel mai fundamental mod de revizuirea a aspectelor tangențiale incriminării îmbogățirii ilicite, și anume: prezumția constituțională a legalității bunurilor; prezumția de nevinovăție și inversarea sarcinii probațiunii; dreptul de a nu se autoincrimina (dreptul de a nu face declarații și de a nu depune probe în cadrul unei urmăriri penale împotriva sa). Mai mult, incriminarea îmbogățirii ilicite ar putea genera și riscuri, care ar putea fi diminuate doar prin sporirea independenței organului competent în urmărirea penală pe aceste cazuri, precum și prin asigurarea reparării prejudiciului cauzat persoanelor prin urmărire penală pornită nejustificat.

Cu referire la Legea nr. 16/2008, suplimentar, pot fi constatate următoarele¹⁶:

<p>Art. 2 - <i>conflict de interes</i> - conflictul dintre exercitarea atribuțiilor funcției deținute și interesele personale ale persoanelor prevăzute la art.3, în calitatea lor de persoane private, care ar putea influența necorespunzător îndeplinirea obiectivă și imparțială a obligațiilor și responsabilităților ce le revin potrivit legii;</p>	<p>Este necesară revizuirea definiției conflictului de interese astfel, încât în aceasta să se încadreze sigur toate situațiile, inclusiv reale (actuale), dar și consumate, de conflict de interese.</p>
<p>Art. 14 - Termenele de depunere a declarației ...</p>	<p>Termenele de depunere a declarației de interese personale trebuie să fie sincronizate cu termenele de depunere a declarației cu privire la venituri și proprietate. Nu sîntem siguri că este justificată actualizarea declarațiilor de interese personale, declarantul, oricum, avînd obligația să declare orice conflict de interese.</p>
<p>Art. 18 - Caracterul public al declarațiilor de interese personale ...</p>	<p>Prevederile din art. 18 urmează a fi expuse într-un mod similar celui din art. 13 din Legea nr. 1264/2002.</p>
<p>Art. 20 alin. (3) - ... (3) Persoanele prevăzute la art. 3 care au încetat să-și îndeplinească obligațiile în serviciul public, iar pe parcursul ultimului an de muncă aveau atribuții directe de supraveghere sau control al unor întreprinderi, nu sînt în drept să se angajeze, timp de un an, în structurile de administrare,</p>	<p>Este necesar de substituit sintagma „întreprinderi” cu sintagma „entități”, această noțiune fiind mult mai amplă și cuprinzînd și asociațiile obștești, partidele, etc. Mai mult, în opinia noastră, această restricție ar trebui să se refere nu numai la angajarea în structurile de administrare, de revizie sau de control ale acestor entități, ci și la angajarea în oricare altă funcție.</p>

¹⁶ A se vedea și: <http://www.transparency.md/ro/cefacem/publicatii/210-monitorizarea-coi-moldova-2014>, Monitorizarea conflictelor de interese în autoritățile publice centrale, pp. 3-11.

La general, cadrul legal conex abordează nejustificat diferit conceptele, inclusiv în partea ce ține de termenele de depunere, și determină dublarea informațiilor solicitate a fi declarate de către declaranți. Este necesară sistematizarea prevederilor Legii nr. 16/2008 și Legii nr. 1264/2002 într-un act legislativ unic, care ar reglementa declararea și controlul patrimoniului, intereselor personale și conflictelor de interese, dar și regimul de incompatibilități. Actul legislativ sistematizat ar trebui să prevadă și un formular unic al declarației cu privire la interesele personale, venituri și proprietate. De altfel, este de menționat că actualul formular al declarației de interese personale este atât de vag, încât interesele personale ale declarantului devin clare doar din declarația cu privire la venituri și proprietate. Printr-o lege unică se vor economisi și resursele CNI. Reiterăm că mecanismul ar fi și mai eficient, dacă s-ar dezvolta conceptul e-declarație, sporind capacitățile CNI de a verifica informațiile conținute în declarații.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Ideea unui organ care ar controla atât patrimoniul și conflictele de interese ale agenților publici, cât și incompatibilitățile, are avantaje de netăgăduit. Un organ unic specializat poate oferi mai multă expertiză, practici uniforme în aplicare, dar și mai multă previzibilitate, coerență și consecvență în domeniu. Pentru acest motiv, înființarea CNI a generat așteptări importante. Aceste așteptări au fost determinate și de deficiențele notorii ale mecanismului de declarare/control al patrimoniului/intereselor personale, necesități recunoscute și de autorități. Evident, după înființarea CNI, se aștepta o schimbare esențială în aplicarea acestor importante instrumente de prevenire a corupției. Cu regret, CNI a fost înființată întârziat și cu resurse insuficiente. Mai mult, CNI continuă să fie dezavantajată de un cadru legal defectuos, lacunar și ambiguu.

În pofida acestor constrângeri, grație suportului acordat de societate, inclusiv prin sesizarea acestei autorități, la doi ani de activitate a CNI, pot fi remarcate mai multe realizări:

- a demarat efectiv procesul de depunere/control al declarațiilor cu privire la interesele personale;
- au fost constatate primele încălcări ale regimului de declarare a conflictului de interese, precum și a regimului de incompatibilități;
- a demarat efectiv procesul de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate;
- au fost constatate primele încălcări ale regimului de declarare a veniturilor și proprietății;
- controalele inițiate și finalizate au vizat mai multe categorii de agenți publici, avînd o pondere esențială persoanele care dețin funcții publice importante (deputați, miniștri, conducători ai altor autorități, judecători, procurori, colaboratori ai organelor de drept), fiind aplicate și sancțiuni în acest sens;
- a sporit nivelul de transparență a declarațiilor, acestea fiind publicate de pagina web oficială a CNI;
- există o dinamică pozitivă în activitatea CNI, rezultatele CNI în I semestru al anului 2014 surclasînd rezultatele din întregul an 2013.

Totuși, mai multe lucruri continuă a fi îngrijorătoare:

- randamentul infim în verificarea (controlul) declarațiilor depuse;
- ponderea infimă a materialelor finalizate cu învinuire penale;
- ponderea infimă a sancțiunilor contravenționale aplicate pentru nedeclararea conflictului de interese;
- practicile neuniforme aplicate, în special în cazul pornirii urmăririi penale și aplicării sancțiunilor contravenționale;
- nevalorificarea procedurilor în examinarea și soluționarea conflictelor de interese care ar fi trebuit să fie anunțate de către persoanele, prevăzute de lege, cu funcții importante (președintele RM, deputații în Parlament, membrii Guvernului și alți conducători ai organizațiilor publice);
- nevalorificarea instrumentarului privind acționarea în anularea actului administrativ emis/adoptat, actului juridic încheiat sau deciziei luate cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese.

Evident aceste probleme sînt generate de o multitudine de cauze (inclusiv ce nu nu depind de CNI), care nu pot fi tratate decît în complexitate. Reținînd și recomandările expuse în studiu, sînt importante:

- revizuirea esențială a cadrului legal, eventual prin sistematizarea prevederilor Legii nr. 16/2008 și Legii nr. 1264/2002 într-un act legislativ unic, care ar reglementa domeniul. Actul legislativ sistematizat ar trebui să prevadă și un formular unic al declarației cu privire la interesele personale și patrimoniu;

- revizuirea esențială a modului de înființare a CNI;
- excluderea oricăror competențe ale altor organe (Centrul Național Anticorupție, Ministerul Afacerilor Interne, organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor, Serviciul de Informații și Securitate) în domeniul atribuit CNI;
- eficientizarea mecanismelor de sancționare a încălcărilor în domeniu;
- fortificarea conceptelor îmbogățirii ilicite și confiscării extinse;
- extinderea listei subiecților declarării și asupra altor persoane cu funcții importante;
- alocarea bugetului instituțional pornind de la necesitățile CNI;
- insistarea asupra dezvoltării conceptului de e-declarație;
- majorarea numărului de unități de personal;
- majorarea salariilor personalului, asigurând că necesitățile de personal sînt suplinite;
- formarea continuă a personalului prin instruirii specializate și calificate;
- îmbunătățirea comunicării CNI cu publicul.

Bineînțeles, aceste eforturi nu pot fi realizate decît cu susținerea Executivului și Legislativului, care ar trebui să conștientizeze că problema CNI va reveni pe agenda internațională, inclusiv în anul 2015, în runda a IV-a de evaluare GRECO, RM urmînd a fi evaluată în partea ce ține de conformitatea cu standardele menite să asigure integritatea parlamentarilor, judecătorilor și procurorilor. Astfel, RM va trebui să aducă dovezi în ce privește independența și eficiența, competențele și capacitățile CNI în controlul declarațiilor cu privire la patrimoniu și interesele personale ale agenților publici.