

Cristina Cojocaru

**Eficiența politicilor
și acțiunilor anticorupție**

*în contextul Planului
de Acțiuni UE-RM*

Cristina Cojocaru

**Eficiența politicilor
și acțiunilor anticorupție**
*în contextul Planului
de Acțiuni UE-RM*



Chișinău, 2009

CZU 328.185+343.352

C 58

Lector: *Ana Corcodel*

Coperta: *Mihai Bacinschi*

Tehnoredactare: *Sergiu Vlas*

Această publicație apare în cadrul proiectului „Relațiile Moldova-UE – Îmbunătățirea Informării și Dezbaterei Publice asupra Principalelor Evoluții”, implementat de Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT și finanțat de Fundația Soros-Moldova.

Autorul a scris această lucrare cu bună-credință și cu bune intenții. Doar autorul este responsabil de afirmațiile și de concluziile exprimate, care nu sînt în mod necesar împărtășite și de finanțator.

ADEPT, str. V. Alecsandri nr. 97,

Chișinău, MD 2012, Republica Moldova

Tel.: (373 22) 212992, 213494; fax: (373 22) 212992

E-mail: adept@e-democracy.md, www.e-democracy.md

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

Cojocaru, Cristina

Eficiența politicilor și acțiunilor anticorupție în contextul Planului de Acțiuni UE-RM/ Cristina Cojocaru. – Ch.: Arc, 2009. (F.E.-P. „Tipogr. Centrală”). – 124 p.

400 ex.

ISBN 978-9975-61-542-6

328.185+343.352

C 58

© Cristina Cojocaru

© ADEPT, 2009

Toate drepturile rezervate.

ISBN 978-9975-61-542-6

LISTA ABREVIERILOR.....	7
LISTA DIAGRAAMELOR.....	9
LISTA TABELELOR.....	10
INTRODUCERE.....	11
CAPITOLUL I. STAREA DE FAPT ÎN DOMENIUL PREVENIRII ȘI COMBATERII CORUPȚIEI PÎNĂ LA ȘI DUPĂ SEMNAREA PAUEM	14
<i>Secțiunea 1. Răspîndirea corupției</i>	<i>15</i>
<i>Secțiunea 2. Cadrul legal.....</i>	<i>25</i>
<i>Secțiunea 3. Combaterea corupției.....</i>	<i>36</i>
CAPITOLUL II. PRINCIPALELE REALIZĂRI ÎN DOMENIUL PREVENIRII ȘI COMBATERII CORUPȚIEI ÎN PROCESUL DE IMPLEMENTARE A PAUEM.....	46
<i>Secțiunea 4. Asigurarea progresului în implementarea recomandărilor Grupului de State contra Corupției din cadrul Consiliului Europei (GRECO).....</i>	<i>47</i>
<i>Secțiunea 5. Finalizarea adoptării măsurilor necesare identificate în autoevaluarea Inițiativei Anticorupție a Pactului de Stabilitate (SPAI) și raportul analitic de bilanț al Republicii Moldova din aprilie 2002.....</i>	<i>62</i>
<i>Secțiunea 6. Continuarea colaborării cu organizațiile internaționale și societatea civilă în problema dată.....</i>	<i>75</i>
<i>Secțiunea 7. Implementarea Strategiei naționale privind prevenirea și combaterea corupției</i>	<i>84</i>
<i>Secțiunea 8. Aprecierile Comisiei Europene despre implementarea componentei anticorupție a PAUEM.....</i>	<i>87</i>

CAPITOLUL III. PROBLEME SISTEMICE CARE	
ZĂDĂRNICESC EFICIENȚA RESPECTĂRII ANGAJAMENTELOR INTERNAȚIONALE ÎN DOMENIUL PREVENIRII ȘI COMBATERII CORUPȚIEI.....	92
<i>Secțiunea 9.</i> Manipularea opiniei publice	93
<i>Secțiunea 10.</i> Lipsa indicatorilor de performanță a organelor de drept.....	97
<i>Secțiunea 11.</i> Mecanisme neviabile în aplicarea legislației anticorupție	99
CAPITOLUL IV. CONCLUZII.....	106
<i>Secțiunea 12.</i> Concluzii privind starea de fapt în domeniul luptei împotriva corupției pînă la și după semnarea PAUEM....	106
<i>Secțiunea 13.</i> Concluzii privind principalele realizări și deficiențe în domeniul prevenirii și combaterii corupției în procesul de implementare a PAUEM	108
<i>Secțiunea 14.</i> Concluzii privind problemele sistemice care zădărnicesc eficiența respectării angajamentelor internaționale în domeniul prevenirii și combaterii corupției.....	112
CAPITOLUL V. RECOMANDĂRI DE POLITICI	
PENTRU REDRESAREA SECTORULUI	
ANTICORUPȚIE ÎN REPUBLICA MOLDOVA.....	114
<i>Secțiunea 15.</i> Promovarea unei imagini oneste a autorităților publice	114
<i>Secțiunea 16.</i> Consolidarea instituțională a organelor anticorupție	117
<i>Secțiunea 17.</i> Crearea mecanismelor pentru funcționarea cadrului legislativ anticorupție	118
BIBLIOGRAFIE.....	120

LISTA ABREVIERILOR

BOP	Barometrul Opiniei Publice, realizat de Institutul de Politici Publice
CCCEC	Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și a Corupției
GRECO	Grupul de State contra Corupției al Consiliului Europei
HP	Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova
HG	Hotărârea Guvernului Republicii Moldova
IGM	Indicatori de guvernare la nivel mondial, calculați în cadrul unui proiect al Băncii Mondiale
IPC	Indicele de percepere a corupției, calculat de Transparency International
MAEIE	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene
PAUEM	Planul de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova
PEV	Politica Europeană de Vecinătate
Planul de Acțiuni pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție	Planul de Acțiuni pentru realizarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției, aprobat prin HP nr. 421-XV din 16.12.2004

Proiectul MOLICO	Proiectul comun al Comisiei Europene și al Consiliului Europei împotriva corupției, spălării banilor și finanțării terorismului în Republica Moldova (MOLICO), cofinanțat de Comisia Europeană, Agenția Suedeză pentru Cooperare și Dezvoltare Internațională și Consiliul Europei
PPȚ	Planul Preliminar de Țară al Republicii Moldova în cadrul Programului SUA „Provocările Mileniului“
RM	Republica Moldova
Strategia națională anticorupție	Strategia națională de prevenire și combatere a corupției, adoptată prin HP nr. 421-XV din 16.12.2004
UE	Uniunea Europeană

LISTA DIAGRAMELOR

- Figura 1.** *Evoluția nivelelor procentuale ale indicatorului „Controlul asupra corupției” al Republicii Moldova înregistrate în perioada 1996-2007 (Banca Mondială, Proiectul „Indicatorii Guvernării la nivel Mondial”)*
- Figura 2.** *Indicele de Percepere a Corupției al Republicii Moldova în perioada 1999-2008 (Transparency International)*
- Figura 3.** *Evoluția răspunsurilor din BOP „Corupția ca lucru care mă îngrijorează cel mai mult în prezent” în perioada noiembrie 2001-aprilie 2009 (Institutul de Politici Publice)*
- Figura 4.** *Evoluția răspunsurilor din BOP „Sînt mulțumit de ceea ce face conducerea țării pentru combaterea corupției” în perioada noiembrie 2001-aprilie 2009 (Institutul de Politici Publice)*
- Figura 5.** *Numărul infracțiunilor de corupție înregistrate de organele de drept, cauzele penale examinate de instanțele de judecată și numărul de persoane condamnate pentru săvîrșirea actelor de corupție în perioada 1999-2008*
- Figura 6.** *Pondereea condamnărilor în cauze de corupție din numărul total al infracțiunilor de corupție înregistrate în perioada 1999-2008*

LISTA TABELELOR

- Tabelul 1.** *Evoluția ratingului anticorupție al Republicii Moldova în perioada 1999-2008 (Freedom House, clasamentul „Națiuni în Tranziție“)*
- Tabelul 2.** *Indicatorul „Cauzele de corupție examinate de instanțele de judecată din totalitatea infracțiunilor de corupție înregistrate“ în perioada 1999-2008*
- Tabelul 3.** *Indicatorul „Condamnările în cauze de corupție din totalitatea cauzelor de corupție examinate de instanțele de judecată“ în perioada 1999-2008*
- Tabelul 4.** *Indicatorul „Condamnările în cauze de corupție din totalitatea infracțiunilor de corupție înregistrate“ în perioada 1999-2008*
- Tabelul 5.** *Recomandările Raportului de evaluare a Moldovei în cadrul primului ciclu de evaluare și concluziile GRECO pe marginea măsurilor luate de autoritățile moldovenești pentru a se conforma recomandărilor*
- Tabelul 6.** *Recomandările Raportului de evaluare a Moldovei în cadrul ciclului doi de evaluare și concluziile GRECO pe marginea măsurilor luate de autoritățile moldovenești pentru a se conforma recomandărilor*
- Tabelul 7.** *Compararea acțiunilor preconizate și a indicatorilor pentru implementarea măsurilor 4, 8 și 9 din Declarația cu privire la 10 măsuri comune pentru combaterea corupției în sud-estul Europei (stabilite ca priorități naționale pentru Republica Moldova în perioada 2008-2009 de către Inițiativa Regională Anticorupție) cu progresele raportate de Guvernul Republicii Moldova*
- Tabelul 8.** *Corelația dintre percepția populației în ceea ce privește fenomenul corupției în Republica Moldova și eforturile de combatere a corupției, perioada 1999-2008*

INTRODUCERE

În mai 2004, Comisia Europeană a emis Comunicarea „Documentul privind Strategia Politicii Europene de Vecinătate“, care a stabilit criterii și priorități, a căror realizare ar aduce statele partenere mai aproape de UE. Ulterior, aceste priorități au fost determinate în cadrul unor planuri special negociate și lansate pentru câteva state, inclusiv pentru Republica Moldova, care, la 22 februarie 2005, a semnat Planul de Acțiuni Uniunea Europeană-Republica Moldova. Spre deosebire de Acordul de Parteneriat și Cooperare, Planul de Acțiuni UE-RM (PAUEM) este un document eminent politic, iar principalele lui consecințe nu pot fi decât politice. Or, pentru o țară ale cărei autorități au declarat integrarea europeană drept prioritate națională „absolută“, anume atingerea obiectivelor politice constituie principalul factor de apreciere și o treaptă spre următoarea dimensiune – negocierea noilor relații juridice de asociere sau aderare la UE. Din aceste motive, PAUEM stabilește, de asemenea, ca acțiuni prioritare ***dialogul politic*** și ***reforme***, incluzând în acest capitol cele mai importante aspecte din punctul de vedere al valorilor pe care s-a constituit și se bazează Uniunea Europeană: *democrația și supremația legii; drepturile și libertățile fundamentale ale omului; cooperarea în politica externă și de securitate*. Secțiunea PAUEM intitulată „Democrația și supremația legii“ conține trei obiective, deopotrivă de importante, unul dintre acestea fiind „Asigurarea eficienței luptei împotriva corupției“. Cu acest prilej, constatăm că problema combaterii corupției în Republica Moldova este pusă pentru prima dată la

un nivel atât de înalt – cel al relațiilor oficiale și prioritare ale statului cu organismele comunitare. Odată cu recunoașterea oficială a existenței problemei, se impunea implementarea expresă a măsurilor menite să asigure realizarea obiectivului respectiv de punere în aplicare a voinței politice a elitei și a guvernării (a aparatului de stat). Acești factori trebuiau să conștientizeze faptul că „luptă” se va da, în mare parte, cu propriii exponenți (funcționari). Totodată, trebuia să demonstreze că vor fi în stare să facă față provocării, urmînd întocmai recomandările externe în materie.

La expirarea a patru ani de la implementarea PAUEM, situația la capitolul „eficiența luptei împotriva corupției” a evoluat prea puțin, progresele raportate fiind anihilate de stagnări și regresce ce țin de aspecte deosebit de importante. Percepția privind fenomenul corupției nu a cunoscut schimbări pozitive considerabile, cetățenii și grupurile sociale păstrînd aproximativ aceeași atitudine față de fenomen și de eforturile autorităților în combaterea lui, iar în anumite ratinguri internaționale și locale se atestă chiar opinia că nivelul cel mai mare al corupției se vedește în cadrul instituțiilor centrale, în rîndul funcționarilor de rang înalt și al justițiarilor, ceea ce denotă ineficiența eforturilor întreprinse de autorități.

Organismele comunitare au fost foarte rezervate în aprecierea eforturilor depuse de autoritățile Moldovei împotriva corupției:

- a) în Raportul de progres din 2006 concluzia era tranșantă: „Corupția este răspîndită...”¹;
- b) în Raportul privind implementarea PEV în anul 2007 rezultatele erau identice²: „În același timp, fără a ține seama de progresele realizate, implementarea efectivă a reformelor ră-

¹ ENP Progress Report, Moldova, (COM[2006] 726 final), Bruxelles, 4 December 2006, SEC(2006) 1506/2.

² Raportul Comisiei Europene privind implementarea Politicii Europene de Vecinătate în anul 2007, Bruxelles, 3 aprilie 2008, COM (2008) 399.

mîne încă la ordinea zilei. Aceasta reprezintă un adevăr în domeniul... luptei împotriva corupției... Moldova a înregistrat doar progrese limitate în implementarea eficace a unui număr de reforme ce reprezintă priorități esențiale în cadrul Planului de acțiuni al PEV. Acestea prevăd, în special... aplicarea eficientă a strategiilor naționale în domenii cum ar fi... lupta împotriva corupției...“;

- c) în Raportul de progres din 2009 situația nu se schimbă radical³: „În cadrul strategiei naționale a Republicii Moldova și a Planului de acțiuni 2007-2009 privind combaterea corupției, au intrat în vigoare legi importante de combatere a corupției... Chiar dacă acestea au contribuit la îmbunătățirea poziției Moldovei în studiile internaționale privind percepția corupției, totuși respectivele progrese trebuie consolidate prin alocarea suficientă a resurselor și printr-o legislație secundară corespunzătoare care va asigura implementarea lor eficientă. În cîteva domenii, măsurile întreprinse rămîn a fi insuficiente sau nu au fost finalizate pînă la adoptare... Este necesar să se continue prin consolidarea mecanismului de monitorizare a Strategiei naționale anticorupție și prin implicarea mai largă a structurilor interesate din partea Guvernului și societății civile“.

Lucrarea de față evaluează starea de fapt în domeniul luptei împotriva corupției, inclusiv pînă la semnarea PAUEM și pe parcursul aplicării acestuia, constată realizările și deficiențele în implementarea obiectivului anticorupție al planului, analizează problemele sistemice care zădărnicesc respectarea angajamentelor internaționale în domeniu. În același timp, publicația propune numeroase recomandări de adoptare a unor politici, a căror implementare ar putea contribui la redresarea situației.

³ *Raport de Progres Republica Moldova*, care însoțește comunicarea Comisiei către Consiliul și Parlamentul European „Implementarea Politicii Europene de Vecinătate în anul 2008“, Bruxelles SEC (2009).

CAPITOLUL I.

STAREA DE FAPT ÎN DOMENIUL PREVENIRII ȘI COMBATERII CORUPȚIEI PÎNĂ LA ȘI DUPĂ SEMNAREA PLANULUI DE ACȚIUNI UE-MOLDOVA (PAUEM)

Prin semnarea PAUEM, Republica Moldova și-a asumat obligația de „asigurare eficientă a luptei împotriva corupției”. Înainte de a examina randamentul măsurilor concrete pe care urma să le întreprindă Moldova ca să atingă obiectivul asumat (subiect tratat în Capitolul II), vom examina starea de fapt în domeniul prevenirii și combaterii corupției pînă la semnarea PAUEM (perioada 1999-2004) și schimbările care au urmat după acest eveniment (perioada 2005-2008). Pentru a descrie la modul general eficiența luptei statului cu corupția, e necesar, mai întîi, să abordăm următoarele aspecte: răspîndirea (amploarea) fenomenului corupției (*Secțiunea 1*), evoluția reglementărilor legislative în domeniu (*Secțiunea 2*), precum și succesul înregistrat de organele de combatere a corupției în Republica Moldova în perioadele de referință (*Secțiunea 3*).

Justificarea abordării modului de expunere este următoarea: eficiența eforturilor depuse de stat în prevenirea și combaterea corupției alimentează percepția populației față de răspîndirea acestui fenomen, ceea ce determină autoritățile să revizuiască periodic politicile anticorupție fixate în legi și acte normative, care, la rîndul lor, influențează nemijlocit posibilitățile organelor de drept de a lupta cu acest fenomen.

SECȚIUNEA 1. RĂSPÎNDIREA CORUPȚIEI

Aprecierea și măsurarea corupției au fost întotdeauna o provocare. Atîta timp cît avantajele tranzacției din cadrul actului de corupție satisfac ambele părți, infracțiunea concretă rămîne în afara oricăror bănuieli statistice oficiale. Funcționarul, remunerat insuficient ca să simtă o vocație reală pentru îndeplinirea onorabilă a atribuțiilor sale de serviciu, se ascunde de necesitățile cetățenilor (ale căror interese le servește) după barierele birocratice ale sistemului în care a fost integrat. Între timp, nimeni nu anulează necesitățile legitime ale cetățenilor și acestea se cer satisfăcute. Înțelegînd, că de cele mai multe ori, sistemul nu corespunde așteptărilor personale, cetățeanul oferă funcționarului recompense ilegale pentru a „adapta” birocrația existentă trebuințelor sale. Relația de corupție în care ambele părți au rămas mulțumite de felul în care celălalt și-a onorat promisiunile este o relație criminală aproape insesizabilă pentru organele de drept. Crimă perfectă, de cele mai multe ori.

Așadar, cum ne dăm seama de răspîndirea corupției?

Cînd statistica penală oficială nu poate să dea un răspuns concludent la această întrebare, apelăm la părerile oamenilor, măsurînd indirect ceea ce nu poate fi măsurat direct. Avînd experiențe în relațiile cu exponenții serviciului public, oamenii își împărtășesc opiniile în cadrul sondajelor privind amploarea fenomenului corupției din țară, chiar dacă nu înțeleg de fiecare dată conținutul juridico-penal al acestor delictе.

În această secțiune prezentăm o sinteză a concluziilor la care s-a ajuns cu ocazia unor asemenea evaluări, efectuate de structuri internaționale interguvernamentale, precum și aprecierile organizațiilor neguvernamentale. În cadrul subsecțiunii 1.1. sînt prezentați Indicatorii de guvernare la nivel mondial

calculați de Banca Mondială, subsecțiunea 1.2. face o trecere în revistă a aprecierilor date de organizații neguvernamentale internaționale – Freedom House și Transparency International –, precum și a evaluărilor organizațiilor neguvernamentale naționale – Institutul de Politici Publice.

1.1. EVALUĂRILE ORGANISMELOR INTERGUVERNAMENTALE

• *Banca Mondială – Indicatorii de guvernare la nivel mondial (IGM)*⁴

În Figura 1 este prezentată evoluția indicatorului „Controlul asupra corupției” pentru Republica Moldova, calculat de proiectul Indicatorii de guvernare la nivel mondial (IGM) pentru perioada 1996-2007. Menționăm că acești indicatori se măsoară la nivel procentual. Potrivit metodologiei de calculare a IGM, nivelul procentual înregistrat de Republica Moldova indică procentul (ponderea) statelor din întreaga lume ce înregistrează un scor mai mic la respectivul indicator. Prin urmare, valorile ridicate ale indicatorilor sînt echivalente înregistrării unor scoruri mai mari.

Analizînd valorile nivelelor procentuale înregistrate de Republica Moldova la indicatorul „Controlul asupra corup-

⁴ Proiectul Indicatorii de guvernare la nivel mondial (IGM) încearcă să măsoare guvernarea în 212 state prin sintetizarea opiniilor și rapoartelor provenind din diverse surse. Guvernarea este definită de către autorii IGM ca reprezentînd tradițiile și instituțiile prin intermediul cărora se exercită autoritatea într-un stat. IGM măsoară eficiența a șase criterii generale din cadrul guvernării: 1) libertatea de exprimare și răspunderea; 2) stabilitatea politică și absența violenței; 3) eficiența guvernării; 4) calitatea reglementării; 5) statul de drept; 6) controlul asupra corupției. Definiția utilizată de autorii cercetării pentru a evalua criteriul 6 „Controlul asupra corupției”, este: măsura în care se exercită autoritatea publică asupra ciștigurilor private, incluzînd corupția la scară mică și corupția la scară mare, precum și „confiscarea” statului de către elite și interese private. Implicit, una dintre metodele efective pe care statul le poate aplica pentru controlul acestui fenomen este mecanismul de declarare a averilor funcționarilor.

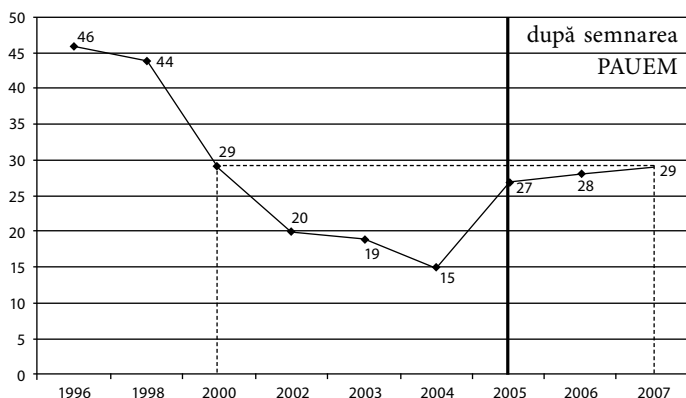


Figura 1. Evoluția nivelelor procentuale ale indicatorului „Controlul asupra corupției” ale Republicii Moldova înregistrate în perioada 1996-2007 (Banca Mondială, proiectul „Indicatorii guvernării la nivel mondial”)

ției”, constatăm o deteriorare bruscă a situației în perioada 1998-2000, care a continuat să se agraveze pînă la semnarea PAUEM: dacă în anul 1996 în 46% din 212 state ale lumii acest indicator era mai prost decît în Moldova, atunci în 2004 doar în 15% din aceste state indicatorul respectiv a fost mai îngrijorător. Anul 2005 a fost marcat de o îmbunătățire a situației, an în care nivelul procentual al acestui indicator crește de la 15% la 27%, continuînd să avanseze treptat pînă în 2007, cînd atinge valoarea de 29%, revenind la situația din anul 2000.

Evoluțiile pozitive apărute în 2005 par a fi determinate de evenimentul anticorupție al anului: punerea în aplicare a Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia, adoptate de Parlament la finele anului 2004⁵. Din momentul adoptării, implementarea

⁵ Strategia și Planul de acțiuni au fost adoptate prin HP nr. 421/2004, cu modificările și completările ulterioare.

Strategiei și a Planului de acțiuni a fost constant susținută prin programele de asistență comună ale Consiliului Europei și Comisiei Europene: programele anticorupție PACO⁶ și MOLICO⁷. Implementarea acestor documente de politici a fost una dintre măsurile prevăzute în PAUEM pentru realizarea obiectivului anticorupție. De asemenea, după 2005 Guvernul demarează discutarea, elaborarea și implementarea efectivă a unor măsuri complexe de prevenire a corupției în cadrul „Planului Preliminar de Țară, cu scopul de a asigura eligibilitatea Republicii Moldova pentru asistență financiară în proiectele Programului american „Provocările Mileniului”⁸.

1.2. EVALUĂRILE ORGANIZAȚIILOR NEGUVERNAMENTALE

În continuare, prezentăm evaluările organizațiilor neguvernamentale internaționale (*subsecțiunea 1.2.1.*) și ale celor naționale (*subsecțiunea 1.2.2.*).

1.2.1. Evaluările organizațiilor neguvernamentale internaționale

• *Freedom House – clasamentul „Națiuni în tranziție”*

Studiul realizat anual de *Freedom House* „Națiuni în tranziție” se bazează pe un set consistent de metodologii și pe un cadru care evaluează domenii importante ale dezvoltării

⁶ Programul colaborării dintre Comisia Europeană, Consiliul Europei și Elveția: susținerea Strategiei anticorupție (PACO-Moldova).

⁷ Proiectul comun al Comisiei Europene și al Consiliului Europei împotriva corupției, spălării banilor și finanțării terorismului în Republica Moldova (MOLICO), cofinanțat de Comisia Europeană, Agenția Suedeză pentru Cooperare și Dezvoltare Internațională și Consiliul Europei.

⁸ Hotărîrea Guvernului nr. 1219/2005 cu privire la acțiunile de asigurare a eligibilității Republicii Moldova pentru asistență financiară în cadrul programelor Proiectului SUA „Provocările Mileniului” (Millennium Challenge Account – MCA).

Tabelul 1. Evoluția ratingului anticorupție al Republicii Moldova în perioada 1999-2008 (Freedom House, clasamentul „Națiuni în tranziție”)

Pînă la semnarea PAUEM					După semnarea PAUEM			
1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
6,00	6,00	6,25	6,25	6,25	6,25	6,00	6,00	6,00

politice⁹, inclusiv estimarea unui rating anticorupție al statelor. Aprecierea se face pe o scară de la 1 la 7, în care nota 1 reprezintă cel mai înalt nivel de dezvoltare democratică, iar nota 7 se referă la cel mai mic nivel al acestei dezvoltări. În Tabelul 1 este prezentat ratingul anticorupție al Republicii Moldova pînă la și după semnarea PAUEM.

Menționăm că dintre cele nouă ratinguri calculate în clasamentul „Națiuni în tranziție” pentru Republica Moldova, ratingul anticorupție este cel mai scăzut, conducînd direct la estimarea unui scor general redus al democrației în țara noastră pentru întreaga perioadă de referință a studiului (scorul 5 din 7 obținut în anul 2008). Ratingul anticorupție atinge valorile cele mai scăzute în perioada 2002-2005, iar după anul 2005 ameliorarea ratingului anticorupție se datorează, mai degrabă, altor măsuri întreprinse de Guvern (menționate la analiza IGM al Băncii Mondiale). În orice caz, potrivit clasamentului „Națiuni în tranziție” al *Freedom House*, la capitolul anticorupție, în anul 2008 Republica Moldova se află la nivelul anilor 1999-2001.

⁹ Studiul este un mod eficient de a măsura progresul sau lipsa acestuia în 29 de state aflate în tranziție din Europa Centrală și regiunea euroasiatică a fostei Uniuni Sovietice, în domenii considerate importante pentru reformă și tranziția democratică în general. Metodologia de realizare a studiului prevede calcularea așa-numitului „scor democratic”, care are la bază o scală de note de la 1 la 7. Acest scor este media unor ratinguri subcategoriale pe care cercetătorii de la *Freedom House* le acordă fiecărei țări după ce au evaluat procesele electorale, societatea civilă, presa independentă, actul de guvernare, corupția și cadrul legal. Pentru mai multe detalii, a se vedea site-ul <http://www.freedomhouse.org>.

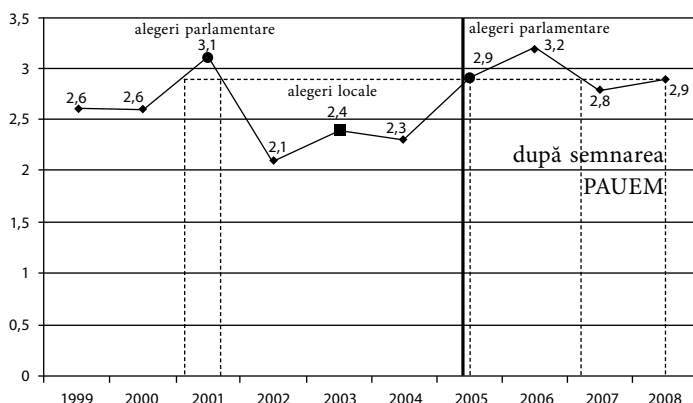


Figura 2. Indicele de percepere a corupției al Republicii Moldova în anii 1999-2008 (Transparency International)

- **Transparency International – Indicele de percepere a corupției (IPC)**

Indicele de percepere a corupției (IPC) măsurat de *Transparency International* (TI) apreciază, pe o scară de la 0 la 10, percepția populației cu privire la nivelul corupției în țară, 0 fiind indicele unei țări total corupte, iar 10 – indicele unei țări lipsite de corupție. În Figura 2 este prezentată evoluția IPC calculat de TI pentru Moldova pe parcursul anilor 1999-2008¹⁰. Se observă că, în perioada de referință, valoarea minimală a acestui indice a fost de 2,1, iar valoarea maximală – de 3,2. Exact ca în cazul aprecierii făcute de IGM al Băncii Mondiale pentru indicatorul „Controlul corupției” și clasamentul *Freedom House* „Națiuni în tranziție”, perioada 2002-2005, adică pînă la semnarea PAUEM, este una în care și IPC calculat de TI cunoaște o agravare.

Dacă în alte țări IPC cunoaște o ameliorare treptată și/sau stabilă pe intervale mari de timp, în cazul Republicii Moldova

¹⁰ Datele au fost luate de pe adresa web: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

evoluția acestui indice pare a fi, mai curînd, isterică decît sistemică. Din Figura 2 se observă un anumit optimism din partea populației în anii electorali, alternat cu pesimismul din perioadele postelectorale. Astfel, în anii alegerilor parlamentare 2001 și 2005 și în anul alegerilor locale generale din 2003, IPC crește brusc, iar în intervalele de timp dintre acești ani indicele revine la cotele inițiale¹¹.

După semnarea PAUEM, IPC al Republicii Moldova înregistrează o creștere a valorii (de la 2,9 pînă la 3,2 în anul 2006), apoi un regres (2,8 în 2007) și o ușoară creștere (pînă la 2,9) în anul 2008. Astfel, în 2008, IPC atinge același nivel ca în 2005, anul semnării PAUEM. Avînd în vedere că scăderea bruscă a acestui indicator a avut loc după 2001, putem spune că astăzi avem același IPC ca în perioada anilor 2000-2001.

Comparînd primul IPC calculat de TI în 1999 pentru Republica Moldova cu ultimul IPC, cel din 2008, ajungem la concluzia că de 10 ani situația rămîne aproape neschimbată, media oscilînd în jurul valorii de 2,75. Dacă facem o paralelă cu sistemul de evaluare a reușitei în instituțiile de învățămînt, putem afirma că aceasta este nota cu care societatea apreciază statul la capitolul anticorupție.

1.2.2. Evaluările organizațiilor neguvernamentale naționale

- ***Institutul de Politici Publice – Barometrul Opiniei Publice (BOP)***

Barometrul opiniei publice este un program de cercetare a opiniei publice realizat de două ori pe an de Institutul de Politici Publice (IPP), începînd cu anul 1998. Tematica cercetărilor in-

¹¹ În anii în care se desfășoară alegeri, tendința de îmbunătățire a IPC poate fi explicată prin așteptările și speranțele populației într-un viitor mai bun, prin instrumentarea și mediatizarea dosarelor de rezonanță publică în privința funcționarilor, cu precădere în perioadele campaniilor electorale.

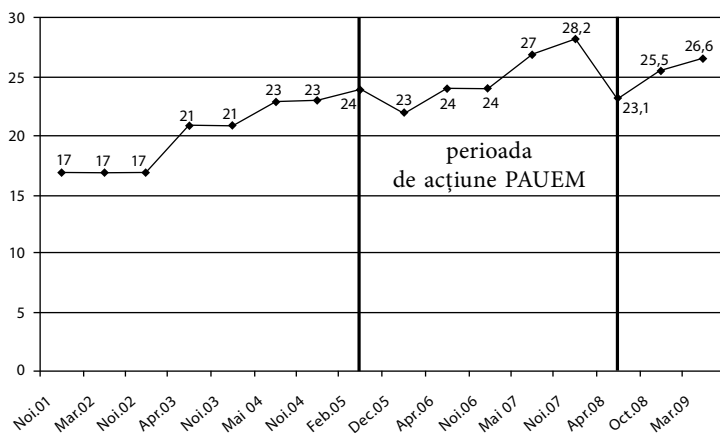


Figura 3. Evoluția răspunsurilor din BOP „Corupția ca lucru care mă îngrijorează cel mai mult în prezent” în perioada noiembrie 2001-aprilie 2009 (Institutul de Politici Publice)

clude teme de interes major pentru populație¹², inclusiv percepția corupției.

În Figura 3 este ilustrată evoluția îngrijorărilor majore ale populației, conform BOP, în perioada 2001-2008. Astfel, pe lista acestor îngrijorări, corupția ocupă locul cinci, după problema prețurilor, a sărăciei, a viitorului copiilor și a șomajului¹³. Practic, corupția este prima problemă socială identificată de populație pe lista preocupărilor sale, urmînd imediat după probleme care țin de supraviețuirea individului și a familiei sale¹⁴. Ob-

¹² „Barometrul Opiniei Publice, martie 2009”, pag. 3, <http://www.ipp.md/fi les/Barometru/2008>.

¹³ „Dinamica rezultatelor sondajelor BOP”, pag. 98, <http://www.ipp.md/ba rometrul1.php?l=ro&id=35>

¹⁴ Aceleași constatări se desprind și din studiul realizat de IMAS în 2007 „Percepția și atitudinea față de fenomenul corupției în Republica Moldova”, potrivit căruia aproape șapte din zece persoane consideră că în Republica Moldova corupția este larg răspîdită, atribuindu-i locul 4 în clasamentul problemelor importante cu care se confruntă populația, cu o pondere de 40%, primele locuri revenind sărăciei (47%), prețurilor ridicate (46%) și șomajului (43%). Aproape ju-

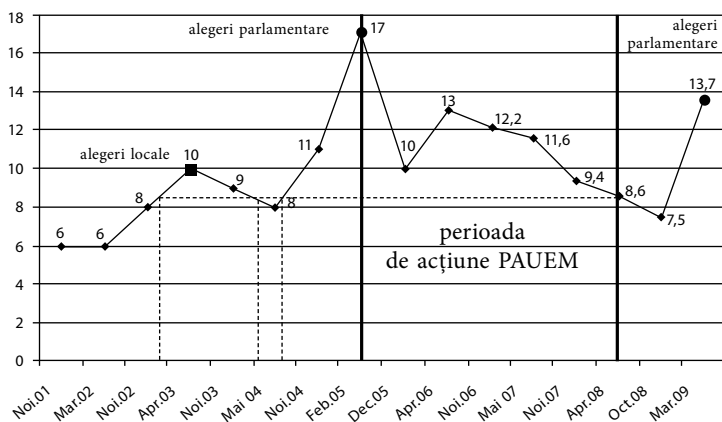


Figura 4. Evoluția răspunsurilor din BOP „Sînt mulțumit de ceea ce face conducerea țării pentru combaterea corupției” în perioada noiembrie 2001-aprilie 2009 (Institutul de Politici Publice)

servăm, de asemenea, că această îngrijorare se află într-o creștere constantă din anul 2001, în 2007 atingînd valoarea maximă. Către momentul semnării PAUEM, această îngrijorare era majoră pentru 24% din respondenți și a avut aproximativ aceeași valoare la finele implementării PAUEM – 23,1%.

Întrebată dacă este mulțumită de eforturile de combatere a corupției întreprinse de conducerea țării în perioada anilor 2001-2008, populația indică o rată a satisfacției cu valori cuprinse între 6% și 17% (Figura 4).

Din Figura 4 observăm că maximele recunoștinței populației pentru ceea ce face conducerea țării pentru a dezvolta măsurile anticorupție se ating, cu precădere, în perioadele campaniilor electorale:

mătate dintre respondenții sondajului au declarat că, atunci cînd s-au adresat anul trecut unui funcționar public, acesta a cerut în mod direct bani, cadouri sau o favoare. Studiul IMAS „Percepția și atitudinea față de fenomenul corupției în Republica Moldova”, iulie 2007, pag. 3, 7 și 17.

- 10% în aprilie 2003 – perioada campaniei electorale pentru alegerile locale generale din 25 mai 2003;
- 17% în februarie 2005 – perioada campaniei electorale pentru alegerile parlamentare din 6 martie 2005;
- 13,7% în martie 2009 – perioada campaniei electorale pentru alegerile parlamentare din 5 aprilie 2009.

Tendința dată demonstrează că mediatizarea pe larg a dosarelor intentate în perioadele preelectorale are o influență clară asupra electoratului.

Analizînd Figura 4, notăm că în momentul semnării PAUEM, populația înregistra cea mai înaltă rată a satisfacției pentru eforturile depuse de conducere pentru combaterea corupției – 17%, explicația cea mai probabilă fiind impactul campaniei electorale. Către finele perioadei de implementare a PAUEM, rămîn doar 8,6% care mai cred în eforturile autorităților împotriva corupției, această situație fiind comparabilă cu perioada anilor 2003-2004.

Concluziile Secțiunii 1

În perioada de implementare a PAUEM a existat o evoluție modestă în domeniul prevenirii și combaterii corupției în Republica Moldova, care poate fi urmărită în evaluările făcute de organisme internaționale: indicatorul „Controlul asupra corupției” (de la 27% la 29%) și ratingul anticorupție din clasamentul „Națiuni în tranziție” (de la 6,25 – la 6,00). Pe de altă parte, Indicele de percepere a corupției are aceeași valoare (2,9) în anul semnării PAUEM și finalizarea implementării planului. Deci este vorba despre progres ori stagnare? Înainte de a răspunde la această întrebare, trebuie să consultăm valorile acestor indicatori înainte de implementarea PAUEM. Astfel, nivelul procentual de 29% al indicatorului „Controlul asupra corupției” fusese atins încă în anul 2000, fiind cu mult mai mare în 1996 (46%). Ratingul anticorupție din clasamentul „Națiuni în tranziție” de 6,00 existase în perioada 1999-2001, iar Indicele de percepere a corupției cunoscuse un nivel mai mare de 2,9 încă în anul 2001. Prin urmare, răs-

punsul la întrebarea pusă mai sus este: implementarea compartimentului anticorupție al PAUEM a însemnat progres către un nivel atins deja de Republica Moldova cu aproximativ 8 ani în urmă. Anume din acest motiv corupția, ca fenomen care îngrijorează cel mai mult populația, a continuat să crească constant după anul 2002, cînd înregistra nivelul de 17%. Către momentul semnării PAUEM a ajuns la 24%, agravîndu-se pînă la 28,2% în perioada de implementare a Planului și avînd la sfîrșitul implementării PAUEM o valoare comparabilă cu cea estimată în momentul semnării planului.

O altă concluzie este că părerile oamenilor despre răspîndirea corupției și despre eficiența autorităților în combaterea acesteia sînt influențate pozitiv de desfășurarea campaniilor electorale, ceea ce înseamnă că electoratul este manipulabil prin intermediul mediatizării largi a dosarelor intentate în aceste perioade.

SECȚIUNEA 2.

CADRUL LEGAL

În cele ce urmează vom examina evoluția reglementărilor legale referitoare la prevenirea și combaterea corupției în Republica Moldova în perioada anilor 2001-2008, delimitînd în interiorul acestui interval acțiunea PAUEM. În subsecțiunile 2.1.-2.4. sînt expuse principalele reglementări în domeniul anticorupție din perioada anterioară semnării PAUEM (22 februarie 2005).

2.1. Situația de pînă în 2001. Pînă în 2001, în Republica Moldova au fost adoptate următoarele reglementări generale consacrate prevenirii și combaterii corupției:

- *Codul penal din 24.03.1961*, Capitolul al optulea, „Infracțiuni săvîrșite de persoane cu funcții de răspundere”, care incrimina, *inter alia*, infracțiunile de abuz de putere sau abuz de serviciu (art. 184), excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu (art. 185), neglijența (art. 186),

luarea de mită (art. 187), mijlocirea mituirii (art. 187/1), darea de mită (art. 188), traficul de influență (art. 188/1), falsul în acte publice (art. 189), primirea de către funcționar a recompensei nelegitime (art. 189/3), nerespectarea de către persoana cu funcții de răspundere a prevederilor Legii privind combaterea corupției și protecționismului (art. 189/4).

- *Legea nr. 900-XIV din 27.06.1996 privind combaterea corupției și protecționismului*, care urmărea preîntâmpinarea, depistarea și curmarea infracțiunilor legate de corupție, înlăturarea consecințelor acestora și pedepsirea vinovaților, precum și preîntâmpinarea, depistarea și curmarea protecționismului¹⁵. Legea prevedea în Capitolul II „Măsurile de preîntâmpinare a corupției și protecționismului“, iar în Capitolul III „Răspunderea pentru actele de corupție și de protecționism“.
- *Codul cu privire la contravențiile administrative din 29.03.1985*, care, după adoptarea Legii nr. 900-XIV din 27.06.1996, a fost completat cu dispoziții despre răspunderea contravențională pentru protecționism¹⁶ și nerespectarea prevederilor Legii privind combaterea corupției și protecționismului¹⁷.
- *Legea nr. 297-XV din 22.06.2001 privind aderarea Republicii Moldova la Grupul de State contra Corupției (GRECO)*.

2.2. Anul 2002. Au fost adoptate următoarele acte legislative importante:

- *Legea nr. 1264-XV din 19.07.2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății demnitarilor de stat, ju-*

¹⁵ Art. 1, *Legea nr. 900-XIV din 27.06.1996 privind combaterea corupției și protecționismului*.

¹⁶ Art. 174/17, *Codul cu privire la contravențiile administrative din 29.03.1985*.

¹⁷ Art. 175/18, *ibidem*.

decătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere (în continuare *Legea privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății*), care a stabilit obligativitatea, precum și modul de declarare și de exercitare a controlului veniturilor și proprietății. Scopul declarat al legii a fost de a institui măsuri de prevenire și de combatere a îmbogățirii fără justă cauză a subiecților ce cad sub incidența prevederilor ei¹⁸.

- *Legea nr. 1104-XV din 06.06.2002 cu privire la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției*, care prevedea instituirea unui organ de drept specializat în preîntâmpinarea, depistarea, cercetarea și curmarea infracțiunilor economico-financiare, fiscale, a corupției, protecționismului, spălării de bani și finanțării terorismului¹⁹.
- *Hotărîrea Parlamentului nr. 1429-XV din 07.11.2002 pentru completarea articolului 1 din Hotărîrea Parlamentului nr. 609-XIV din 01.10.1999 privind formarea organelor Procuraturii, reședința lor și circumscripțiile de activitate, structura și personalul*, prin care a fost instituită o nouă subdiviziune specializată a Procuraturii Republicii Moldova – Procuratura anticorupție. Pe lângă atribuțiile comune organelor procuraturii, atribuțiile specifice ale noii subdiviziuni includ: controlul modului în care angajații Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției (CCCEC) respectă legea în exercițiul funcțiunii; efectuarea nemijlocită a urmăririi penale în cauzele de corupție și cauze conexe acestora, precum și în alte infracțiuni de rezonanță socială; conducerea urmăririi penale efectuate de organele centrale și teritoriale de urmărire penală ale CCCEC.

¹⁸ Art. 1, *Legea privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății*.

¹⁹ Art. 5 lit.a)-c), *Legea nr.1104-XV din 06.06.2002 cu privire la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției*.

2.3. Anul 2003. În 2003, odată cu intrarea în vigoare a noului Cod penal²⁰, au fost modificate normele penale ce incriminau infracțiunile de corupție și cele conexe lor, principala deosebire fiind delimitarea infracțiunilor de corupție din sectorul public de cele din sectorul privat. Astfel, infracțiunile de corupție din sectorul public sînt reglementate la moment în Capitolul XV al Codului penal, „Infracțiuni săvîrșite de persoane cu funcție de răspundere“, care cuprinde: coruperea pasivă (art. 324), coruperea activă (art. 325), traficul de influență (art. 326), abuzul de putere sau abuzul de serviciu (art. 327), excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu (art. 328), neglijența în serviciu (art. 329), primirea de către un funcționar a recompensei ilicite (art. 330), refuzul de a îndeplini legea (art. 331) și falsul în acte publice (art. 332). Corupția în sectorul privat este reglementată în capitolul XVI al Codului penal, „Infracțiuni săvîrșite de persoanele care gestionează organizațiile comerciale, obștești sau alte organizații nestatale“, care incriminează: luarea de mită (art. 333), darea de mită (art. 334), abuzul de serviciu (art. 335) și depășirea atribuțiilor de serviciu (art. 336).

Tot în 2003, Republica Moldova și-a asumat angajamente internaționale cu privire la prevenirea și combaterea corupției prin ratificarea a două convenții ale Consiliului Europei:

- *Convenția penală cu privire la corupție (din 27 ianuarie 1999, Strasbourg)*, ratificată prin Legea nr. 428-XV din 30.10.2003;
- *Convenția civilă cu privire la corupție (din 4 noiembrie 1999, Strasbourg)*, ratificată prin Legea nr. 542-XV din 19.12.2003.

2.4. Anul 2004. Evoluția anului 2004 a fost marcată prin adoptarea *Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției*

²⁰ Codul penal al Republicii Moldova, nr. 985-XV din 18.04.2002.

și a *Planului de acțiuni* pentru implementarea acestora²¹. Principalele măsuri de prevenire și de combatere a corupției fixate în strategie sînt: perfecționarea cadrului legislativ și asigurarea aplicării legislației, prevenirea corupției în instituțiile publice și în procesul politic (prin eficientizarea sistemului instituțional, garantarea transparenței și responsabilității în activitatea politică, diminuarea efectelor corupției asupra sectorului privat), intensificarea cooperării dintre instituțiile publice și societatea civilă și extinderea colaborării internaționale. Mecanismul de implementare a strategiei prevede:

- realizarea unui plan de acțiuni, actualizat periodic;
- înființarea unui Consiliu coordonator în problemele combaterii corupției și criminalității pe lângă Președintele Republicii Moldova, ce coordonează la nivel general strategia și asigură responsabilitatea instituțiilor publice și realizarea acțiunilor ce țin de competența lor²²;
- crearea prin decret prezidențial a unui grup de monitorizare, care să se reunească cel puțin o dată pe lună pentru a discuta realizările și problemele ce apar în procesul îndeplinirii planului de acțiuni și face recomandări pentru rezolvarea acestor probleme. După fiecare reuniune, grupul de monitorizare prezintă un succint raport Consiliului

²¹ Hotărîrea Parlamentului nr. 421-XV din 16.12.2004, cu modificările și completările ulterioare.

²² Un Consiliu coordonator în problemele combaterii corupției a fost creat prin Decretul nr. 57-III din 28.05.2001 (modificat în 2003), însă respectivul decret nu conține nicio referință la strategie și se cunoaște foarte puțin sau chiar nimic despre activitatea lui. Prin Hotărîrea Guvernului nr. 1341 din 28.11.2008, Consiliul de coordonare a activității de prevenire și combatere a criminalității și corupției a fost constituit deja pe lângă Guvern, deși Strategia națională de prevenire și combatere a corupției (HP nr. 421 din 16.12.2004) stipula în continuare funcționarea acestui consiliu pe lângă Președintele Republicii Moldova. Constatăm, și în acest caz, deficiențe conceptuale în abordarea și promovarea politicilor anticorupție, precum și acțiuni ale Guvernului care deviază de la documentele de politici adoptate de Parlament.

coordonator și este obligat să publice în presă un rezumat al lucrărilor sale;

- desemnarea CCCEC să îndeplinească funcția de secretariat al grupului de monitorizare și să asigure realizarea cotidiană a Planului de acțiuni.

În același an, capitolul XV al Codului penal „Infracțiuni săvârșite de persoane cu funcție de răspundere” a fost completat cu o nouă componentă de infracțiune: *„încălcarea regulilor privind declararea veniturilor și a proprietății de către demnitarii de stat, judecători, procurori, funcționarii publici și unele persoane cu funcție de conducere”* (art. 330/1).

După intrarea în vigoare a PAUEM, eforturile legislative în domeniul anticorupție se intensifică simțitor, în special în anul 2008. Această intensificare se explică și prin asumarea angajamentelor față de mai multe structuri internaționale, cum ar fi Consiliul Europei și Grupul de State contra Corupției (GRECO), precum și față de Programul „Provocările Mileniului” (MCA) al Guvernului SUA. În cadrul subsecțiunilor 2.5.-2.8. este expusă evoluția reglementărilor anticorupție în perioada de acțiune a PAUEM: 2005-2008.

2.5. Anul 2005. A fost adoptată *Hotărîrea Guvernului nr. 615 din 28.06.2005 privind unele măsuri de prevenire a corupției și protecționismului în cadrul instituțiilor publice*, potrivit căreia responsabilitatea pentru prevenirea corupției și protecționismului în instituția publică respectivă se pune în sarcina unui viceministru (vicedirector). Guvernul a adoptat și *Hotărîrea nr. 1219 din 28.11.2005 cu privire la acțiunile de asigurare a eligibilității Republicii Moldova pentru asistență financiară în cadrul Programului american „Provocările Mileniului”*, prin care a fost instituit un Grup de lucru responsabil de coordonarea și elaborarea: propunerii de participare la Programul preliminar al MCA; a Concepției de combatere a corupției și asigurării su-

premației legii; a propunerilor privind reformele reglatoare și/sau instituționale pentru îmbunătățirea performanțelor; a măsurilor reale de implementare a reformelor propuse, cu termene concrete de implementare. Potrivit Hotărîrii Guvernului, grupul de lucru menționat, după evaluarea și acceptarea de către partenerii americani a Concepției de combatere a corupției și de asigurare a supremației legii, va elabora Planul național preliminar de acțiuni privind asigurarea eligibilității Moldovei pentru asistență completă din partea MCA.

2.6. Anul 2006. Prin modificarea *Legii nr. 1104-XV din 06.06.2002*²³ și adoptarea *Hotărîrii Guvernului nr. 977 din 23.08.2006 privind expertiza anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative*, CCCEC este înzestrat cu o atribuție nouă, de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și a proiectelor de acte normative ale Guvernului, în vederea corespunderii lor cu politica statului de prevenire și combatere a corupției.

2.7. Anul 2007. În anul 2007, Republica Moldova și-a asumat un nou angajament în fața comunității internaționale, prin ratificarea Convenției ONU împotriva corupției (din 31 octombrie 2003)²⁴.

O altă noutate a anului a fost adoptarea *Hotărîrii Guvernului nr. 32 din 11.01.2007 pentru aprobarea Programului de acțiuni privind implementarea Planului Preliminar de Țară al Republicii Moldova în cadrul Programului SUA „Provocările Mileniului”*, al cărei obiectiv declarat este combaterea corupției. Potrivit acestei hotărîri, Planul Preliminar de Țară (PPT) conține un șir de măsuri care urmează a fi întreprinse pentru preveni-

²³ Legea nr. 332-XVI din 10.11.2006 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

²⁴ Ratificată prin Legea nr. 158-XVI din 06.07.2007.

rea și combaterea corupției în rîndul autorităților publice, precum și măsuri de eficientizare a activității structurilor specializate în domeniul anticorupție. PPT a inclus următoarele componente:

- prevenirea și combaterea corupției în domeniul ocrotirii sănătății;
- prevenirea și controlul corupției în sistemul fiscal;
- prevenirea și controlul corupției în sistemul vamal;
- prevenirea și controlul corupției în sistemul afacerilor interne;
- optimizarea activității Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției.

Mecanismul de implementare a Hotărîrii Guvernului nr. 32/11.01.2007 prevede instituirea unui grup de lucru pentru monitorizarea implementării PPT, precum și a grupurilor de lucru tehnice pentru implementarea componentelor separate ale PPT.

2.8. Anul 2008. Acest an s-a dovedit a fi unul prodigios pentru adoptarea noilor reglementări în materie anticorupție, în special în ceea ce privește prevenirea corupției. Astfel, au fost adoptate:

- *Legea nr. 16-XVI din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese*, prin care se reglementează incompatibilitățile și restricțiile impuse persoanelor care exercită funcții de demnitate publică, funcții publice sau alte funcții, soluționarea conflictelor de interese, precum și modul de prezentare a declarației cu privire la conflictul de interese²⁵.
- *Legea nr. 25-XVI din 22.02.2008 privind codul de conduită a funcționarului public*²⁶, care urmărește stabilirea unor

²⁵ Art. 1 al Legii nr. 16-XVI din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese.

²⁶ Ulterior, la 4 iulie 2008, a fost adoptată Legea nr. 158-XVI cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, iar odată cu intrarea în vigoare a acesteia a fost abrogată Legea serviciului public, nr. 443-XIII din 04.05.1995.

norme de conduită în serviciul public și informarea cetățenilor cu privire la conduita pe care trebuie să o adopte funcționarul public în vederea oferirii unor servicii publice de calitate; asigurarea unei administrări mai bune pentru realizarea interesului public; prevenirea și eliminarea corupției din administrația publică și crearea unui climat de încredere între cetățeni și autoritățile publice²⁷.

- *Legea nr. 90-XVI din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției*²⁸, care stabilește acțiuni de prevenire și de combatere a corupției, asigurând apărarea drepturilor și libertăților persoanei, a intereselor publice, a securității naționale și înlăturarea consecințelor actelor de corupție²⁹.
- *Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional*, a cărei elaborare a fost determinată de necesitatea stabilirii unor principii și modalități de asigurare a transparenței decizionale în cadrul autorităților publice, creării unui mecanism viabil de participare a cetățenilor și a organizațiilor constituite de aceștia la elaborarea și adoptarea deciziilor.
- *Legea nr. 271-XVI din 18.12.2008 privind verificarea titlurilor și candidaților la funcții publice*, care stabilește principiile, scopurile, cercul persoanelor ce urmează a fi supuse verificării, procedura, formele și metodele de verificare a informațiilor referitoare la cetățenii Republicii Moldova care dețin sau candidează la funcții publice, a căror exercitare într-o manieră neconformă legii poate aduce prejudicii intereselor securității naționale.

²⁷ Art. 1 alin.(2) al Legii nr. 25-XVI din 22.02.2008 privind codul de conduită a funcționarului public.

²⁸ Prin Legea nr. 90-XVI din 25.04.2008 a fost abrogată Legea nr. 900-XIV din 27.06.1996 privind combaterea corupției și protecționismului.

²⁹ Art. 1 al Legii nr. 90-XVI din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției.

- *Hotărîrea Guvernului nr. 177 din 18.02.2008 cu privire la structura și efectivul-limită ale Centrului pentru Combaterrea Crimelor Economice și Corupției*, al cărei scop a fost optimizarea activității CCCEC și realizarea Programului de acțiuni privind implementarea Planului Preliminar de Țară al Republicii Moldova în cadrul Programului SUA „Provocările Mileniului” (PPT). Deși abia efectuată optimizarea prevăzută de această hotărîre guvernamentală, la finele anului 2008 este adoptată *Hotărîrea Guvernului nr. 1484 din 26.12.2008 cu privire la modificarea Hotărîrii Guvernului nr. 177 din 18.02.2008*, care a exclus din scopul inițial declarat necesitatea realizării Programului de acțiuni privind implementarea PPT. Această situație trezește suspiciuni legate de probitatea și onestitatea autorităților în promovarea politicilor instituționale.
- *Metodologia de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice*, aprobată prin *Hotărîrea Guvernului nr. 906 din 28.07.2008*, care reglementează cadrul organizatoric și metodologic al procesului de identificare a factorilor instituționali ce favorizează sau pot favoriza corupția, precum și elaborarea recomandărilor pentru a exclude efectele acestora (proces de evaluare a riscurilor)³⁰.
- *Hotărîrea Guvernului nr. 1461 din 19.12.2008 pentru aprobarea Regulamentului privind mecanismul de semnalare și monitorizare a nivelului corupției în autoritățile publice*, care prevede două tipuri de semnalări a corupției în instituțiile monitorizate: 1) semnalare externă, care are ca obiectiv raportarea cazurilor de corupție și obținerea indicatorilor pentru evaluarea nivelului corupției în instituțiile monitorizate prin intermediul chestionării cetățenilor ce nu

³⁰ Pct. 1 al Metodologiei de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice.

activează în instituțiile respective; și 2) semnalarea internă, care are ca obiectiv raportarea cazurilor de corupție și obținerea indicatorilor pentru evaluarea nivelului corupției în instituțiile monitorizate prin chestionarea angajaților.

Concluziile Secțiunii 2

În perioada de după semnarea PAUEM au loc principalele realizări normative în domeniul anticorupție, datorate, în mare parte, punerii în aplicare a Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției și a Planului de acțiuni, care prevedeau modificarea și completarea cadrului legal existent. Pe de altă parte, implementarea acestor documente de politici a fost susținută prin programe de asistență externă. Schimbarea cadrului normativ s-a datorat și participării Guvernului Republicii Moldova la programele anticorupție sprijinite de Programul american „Provocările Mileniului”.

O deosebită intensificare a acestor eforturi se observă în anul 2008, cînd Parlamentul a adoptat cîteva legi-cheie (Legea cu privire la conflictul de interese, Legea privind codul de conduită a funcționarului public, Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției, Legea privind transparența în procesul decizional, Legea privind verificarea titularilor și candidaților la funcții publice), iar Guvernul a aprobat importante acte normative, precum Metodologia de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice și Regulamentul privind mecanismul de semnalare și monitorizare a nivelului corupției în autoritățile publice.

Graba legislativă și normativă din anul 2008 se explică prin expirarea termenului pentru onorarea anumitor obligații în domeniul prevenirii și combaterii corupției, asumate de Republica Moldova față de partenerii externi, ceea ce a însemnat sacrificarea calității reglementărilor în favoarea cantității lor.

SECȚIUNEA 3. COMBATEREA CORUPȚIEI

Pentru a stabili cât de eficiente au fost măsurile întreprinse de stat în vederea combaterii corupției pe care o presupun sondajele și căreia i-au fost consacrate atâtea eforturi legislative, este necesară analiza statisticii oficiale privind înregistrarea și investigarea cauzelor de corupție, cea mai importantă fiind statistica despre condamnări și categoriile de pedepse aplicate.

O primă concluzie ce se desprinde atunci când se încearcă identificarea unei atare statistici este că aceasta nu este sistematizată după aceleași criterii de către Procuratură, CCCEC și Ministerul Afacerilor Interne (MAI) și, drept urmare, este prezentată diferit, iar uneori contradictoriu, de către aceste organe³¹. Principala dificultate pare a fi inexistența unei accepțiuni clare pentru a defini care anume dintre infracțiunile din Codul penal țin de corupție și care sînt conexe corupției. Dacă admitem că prin infracțiuni de corupție se înțelege doar coruperea pasivă/ activă, traficul de influență, primirea unei recompense/ remunerații ilicite, darea și luarea de mită,

³¹ Un exemplu de asemenea contradicții este Raportul de activitate al Procuraturii RM pentru anul 2007 și Raportul din 2007 prezentat de Grupul de monitorizare a implementării Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției și a Planului de acțiuni. Astfel, potrivit Raportului Procuraturii, în 12 luni ale anului 2007, au fost înregistrate 1246 de infracțiuni săvârșite de către persoane cu funcții de răspundere (pag. 5), iar potrivit Raportului Grupului de monitorizare, în doar 11 luni ale anului 2007 au fost înregistrate 1366 de asemenea infracțiuni. De menționat că în ambele rapoarte este vorba despre infracțiunile înregistrate de toate organele de drept: procuratură, CCCEC și MAI. Un alt exemplu: potrivit Informației operative privind starea infracționalității pe teritoriul Republicii Moldova în toată perioada anului 2007 au fost trimise în judecată 445 de cauze de dare/ luare de mită, corupere activă și corupere pasivă, iar în 2006 - 632 de asemenea cauze, pe cînd în rapoartele Procuraturii se indică transmiterea în judecată a 206 de astfel cauze în anul 2007 (Raportul de activitate al Procuraturii Republicii Moldova în anul 2007, pag. 13) și a 170 de astfel cauze în anul 2006 (Raportul de activitate al Procuraturii Republicii Moldova în anul 2007, pag. 6).

încercînd să le delimităm de infracțiunile de corupție conexe, devine evident faptul că în spatele statisticii infracțiunilor conexe corupției se ascund aproximativ două treimi din realitatea statisticii prezentate de autorități cu genericul „infracțiunile de corupție și conexe“.

Chiar dacă este sistematizat diferit, subiectul tabu în statistica acestor organe par a fi condamnările și consecințele acestora. Astfel, organele de drept, în diverse rapoarte date publicității, preferă să vorbească despre infracțiuni înregistrate³², cauze trimise în judecată, numărul persoanelor puse sub învinuire etc., însă aproape niciodată nu se vorbește despre sentințe de condamnare și sentințe de achitare, pedepse aplicate, pedepse reale și pedepse cu suspendare condiționată a executării lor etc. Or, tocmai această informație care lipsește interesează cel mai mult, pentru că deține principalele date despre eficacitatea eforturilor de combatere a corupției: ce se întîmplă cu cei despre care sistemul justiției consideră că sînt vinovați de săvîrșirea actelor de corupție? În Figura 5 este prezentată evoluția statisticilor oficiale în perioada 1999-2008³³.

³² Supranumite în surse oficiale și „identificate“, „descoperite“, „relevante“ sau „depistate“. De fapt, aceste sinonime generează confuzii, lăsînd să se înțeleagă că ar putea fi vorba atît despre cifra cauzelor în care s-a stabilit cu certitudine faptul comiterii infracțiunii de corupție, cît și despre numărul de condamnări, ceea ce ar fi, desigur, greșit.

³³ Statistica pentru perioada 1999-2004 la care se face trimitere a fost preluată din anexele 6, 7 și 9 la teza de doctor habilitat a lui Valeriu Cușnir „Incrimnarea corupției în legislația penală a Republicii Moldova“ (pag. 219-222), USM, Chișinău, 2005. Pentru perioada 1999-2003, statistica se referă la infracțiunile prevăzute în art. 187, 188 și 187/1, Codul penal din 24.03.1961. Pentru perioada 2004-2007 au fost consultate statisticile disponibile din diverse surse oficiale publice referitoare la infracțiunile prevăzute în art. 324, 325, 326, 330, 333, 334 ale Codului penal nr. 985-XV din 18.04.2002. Pentru perioada 2005-2007 au fost utilizate următoarele surse: Raportul de activitate al Procuraturii în anul 2004, pag. 5-8, <http://www.procuratura.md/md/d2004/>, Raportul de activitate al Procuraturii în anul 2005, pag. 9, 16, <http://www.procuratura.md/md/d2005/>, Raportul de activitate al Procuraturii în anul 2006, pag. 6, 21, 24, 26, 37, <http://www.procu->

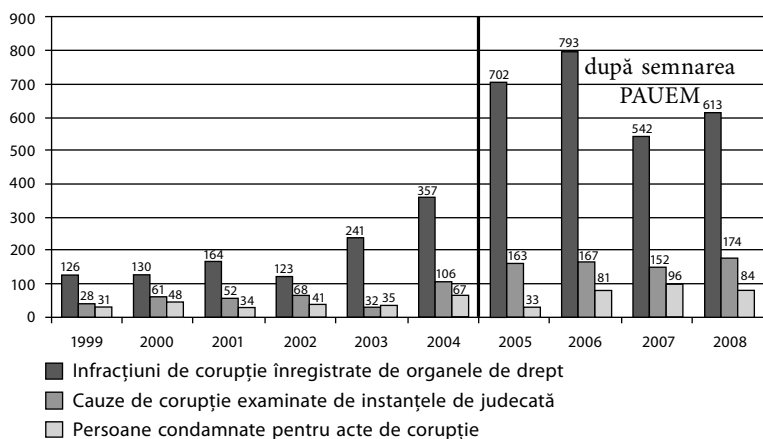


Figura 5. Numărul infracțiunilor de corupție înregistrate de organele de drept, cauzele penale examinate de instanțele de judecată și numărul de persoane condamnate pentru săvârșirea actelor de corupție în perioada 1999-2008

Observăm că, pînă în anul 2006, a existat o tendință stabilă de creștere statistică a numărului de infracțiuni de corupție înregistrate de organele de drept, astfel încît în anul 2006 această cifră (793 de infracțiuni) este de peste șase ori mai mare în comparație cu cifra din 1999 (126 de infracțiuni). Din

[ratura.md/md/d2006/](http://www.procuratura.md/md/d2006/), Raportul de activitate al Procuraturii în anul 2007, pag. 5, 13, 15 <http://www.procuratura.md/md/d2007/>; Raportul de evaluare a Moldovei, în cadrul primului ciclu de evaluare, adoptat de GRECO la cea de a 15-a ședință plenară, Strasbourg, 13-17 octombrie 2003, paragraful 20, pag. 9-10, Raportul de evaluare a Moldovei, în cadrul ciclului doi de evaluare, adoptat de GRECO la cea de a 30-a reuniune plenară, Strasbourg, 9-13 octombrie 2006, paragraful 24, pag. 9, (rapoartele de evaluare GRECO sînt accesibile urmînd linkul: <http://www.procuratura.md/md/EvGRECO/>); Rapoartele naționale anticorupție pentru anii 2005, 2006 și 2007 <http://www.cccec.md/Statisticaactivitatii>; Informația operativă privind starea infracționalității pe teritoriul Republicii Moldova în perioada a 12 luni ale anului 2007, http://www.mai.md/tabele-statist-pre/tabel_2007/; Informația operativă privind starea infracționalității pe teritoriul Republicii Moldova în lunile ianuarie-martie ale anului 2008, <http://www.mai.md/tabele-statist/>; informații și date statistice privind infracțiunile de corupție oferite de Curtea Supremă de Justiție.

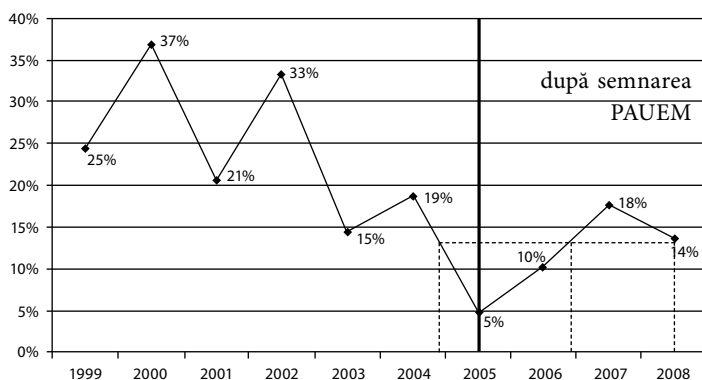


Figura 6. Ponderea condamnărilor în cauze de corupție din numărul total al infracțiunilor de corupție înregistrate în perioada 1999-2008

păcate, aceeași tendință stabilă de creștere nu se manifestă și în cazul condamnărilor în aceste categorii de infracțiuni. În Figura 6 este prezentată ponderea condamnărilor în cauze de corupție din numărul total al infracțiunilor de corupție înregistrate³⁴. Decalajul dintre numărul infracțiunilor de corupție înregistrate și numărul sentințelor de condamnare pronunțate,

³⁴ Aici se impune o precizare: numărul de infracțiuni înregistrate nu este egal cu numărul de persoane implicate în aceste infracțiuni, ultimul fiind mai mare, deoarece într-un caz considerat ca o singură infracțiune înregistrată pot fi figura una, două sau mai multe persoane și invers, în privința unei singure persoane pot fi înregistrate câteva infracțiuni. Pe de altă parte, statistica condamnărilor include numărul persoanelor condamnate, care poate fi unul, doi sau mai mulți condamnați într-un dosar (cauză). Din aceste considerente, ponderea condamnărilor din numărul de persoane care figurează în infracțiunile înregistrate ar putea fi mai mică în comparație cu ponderea condamnărilor din numărul total de infracțiuni de corupție înregistrate. Însă, deoarece statistica referitoare la numărul persoanelor implicate în infracțiunile de corupție înregistrate nu este publică, s-a decis calcularea ponderii condamnărilor din numărul infracțiunilor de corupție înregistrate de vreme ce: 1) în acest fel poate fi urmărită tendința pe care autorul dorește să o evidențieze; 2) această metodă de calculare este generoasă pentru organele de drept, iar autorului nu-i poate fi reproșată o atitudine preconcepută și rezervată față de eforturile autorităților de a contracara corupția.

care se agravează pe intervalul 2001-2005, caracterizează elocvent randamentul sistemului de justiție penală în contracararea infracțiunilor de corupție în Republica Moldova și explică reticența organelor statale în a face publice datele privind condamnările în aceste cauze.

După 2005, cînd a fost pus în aplicare PAUEM, se observă o creștere bruscă a numărului de infracțiuni de corupție înregistrate, ceea ce a însemnat însă și o scădere bruscă a numărului de condamnări, acesta constituind doar 5% din infracțiunile înregistrate în același an. În 2006 și 2007 indicatorul se îmbunătățește, apoi scade în 2008, ajungînd la 14%. Astfel, în perioada implementării PAUEM a existat un progres clar, de la 5% la 14%, al ponderii condamnărilor din infracțiunile înregistrate, însă dacă e să comparăm rezultatul final cu valorile indicatorului dat pînă în 2005, constatăm că pînă atunci toate valorile sale depășeau acest nivel, în 2000 înregistrînd chiar 37%. Practic, în 2008 rezultatele sînt de 3 ori mai puțin îmbucurătoare decît în 2000.

Cît privește pedepsele aplicate de instanțe în cazurile de corupție, sursele oficiale iau atitudini și mai reticente decît în cazul datelor privind condamnările. O statistică propriu-zisă a categoriilor de pedeapsă aplicate de instanțe este imposibil de identificat, cu excepția unor interpretări narrative. Din ele aflăm, spre exemplu, că pe parcursul anului 2007 niciuna dintre persoanele condamnate pentru săvîrșirea infracțiunilor de corupție nu a fost în realitate privată de libertate, că în privința multor condamnați nu a fost aplicată pedeapsa sub forma privării de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate³⁵.

În legătură cu tendința regresivă a statisticii relevate în Figura 6 apar cîteva întrebări firești: reduc oare judecătorii

³⁵ Raportul național anticorupție pentru anul 2007, pag. 26, <http://www.ccec.md/Statisticaactivitatii>.

eforturile considerabile depuse de organele de urmărire penală? Sînt suficient de calitative eforturile organelor de urmărire penală pentru a acumula probe pertinente, legale și concludente ca judecătorii să pronunțe mai multe sentințe de condamnare și să impună pedepse mai aspre? Sînt oare acuzatorii de stat suficient de perseverenți în menținerea poziției lor inițiale în fața instanței de judecată în cauzele de corupție, inclusiv prin utilizarea căilor de atac în cazul pronunțării sentințelor de achitare sau de încetare a procesului penal? În lipsa unui studiu al dosarelor de corupție este dificil de găsit un răspuns exact la aceste întrebări. Totuși, în încercarea de a clarifica puțin situația, vom compara datele prezentate în Figura 6 și le vom raporta statistic, calculînd astfel un set de indicatori.

Tabelul 2. Indicatorul „Cauzele de corupție examinate de instanțele de judecată din totalitatea infracțiunilor de corupție înregistrate în perioada 1999-2008”

Pînă la semnarea PAUEM							După semnarea PAUEM					MEDIA TOTALĂ
1999	2000	2001	2002	2003	2004	MEDIA	2005	2006	2007	2008	MEDIA	
30%	47%	32%	55%	13%	30%	31%	23%	21%	28%	28%	25%	27%
38 din 126	61 din 130	52 din 164	68 din 123	32 din 241	106 din 357	357 din 1141	163 din 702	167 din 793	152 din 542	174 din 613	656 din 2650	1013 din 3791

Indicatorul „Cauzele de corupție examinate de instanțele de judecată din totalitatea infracțiunilor de corupție înregistrate în perioada 1999-2008” (Tabelul 2) arată că, în medie, instanțele nici nu se pot pronunța cu privire la 73% din infracțiunile înregistrate, în justiție ajungînd doar 27% din cazurile de corupție înregistrate. Anume din acest motiv, instanțele de judecată nu pot fi învinuite de o reducere considerabilă a eforturilor organelor de urmărire penală, deoarece nu dispun de capacitatea de a se expune pe marginea lor în peste două treimi din cazuri.

Tabelul 3. Indicatorul „Condamnările în cauze de corupție din totalitatea cauzelor de corupție examinate de instanțele de judecată în perioada 1999-2008”

Pînă la semnarea PAUEM							După semnarea PAUEM					MEDIA TOTALĂ
1999	2000	2001	2002	2003	2004	MEDIA	2005	2006	2007	2008	MEDIA	
82%	79%	65%	60%	109%	63%	72%	20%	49%	63%	48%	45%	54%
31 din 38	48 din 61	34 din 52	41 din 68	35 din 321	67 din 106	256 din 357	33 din 163	81 din 167	96 din 152	84 din 174	294 din 656	550 din 1013

Menționăm că volumul maxim de cauze examinate, raportat la numărul infracțiunilor de corupție înregistrate, a fost atins în anul 2002, în proporție de 55% (Tabelul 2), an în care ponderea condamnărilor din totalul dosarelor examinate a fost de 60% (Tabelul 3). Volumul minim de cauze examinate de instanțe, raportat la infracțiunile de corupție înregistrate, a fost în proporție de 13% în anul 2003 (Tabelul 2), an în care ponderea condamnărilor din numărul total de cauze examinate a fost de 109%³⁶ (Tabelul 3).

Indicatorul „Condamnările în cauze de corupție din totalitatea cauzelor de corupție examinate de instanțele de judecată” (Tabelul 3) pe parcursul anilor de pînă la semnarea PAUEM este de 72%, iar după semnarea lui – de 45%. În general, în perioada 1999-2008 acest indicator are o valoare medie totală de 54% (Tabelul 3), ceea ce înseamnă că în mai mult de jumătate din cazurile în care instanțele de judecată examinează dosare de corupție, se adoptă sentințe de condamnare. Cît privește celelalte 46% de sentințe de achitare și încetare a procesului penal, procurorul este în drept, conform legislației procesuale, să le atace în instanțele ierarhic superioare. Din păcate, această statistică nu este disponibilă și de aceea nu pot fi trase concluzii ulterioare.

³⁶ A se vedea explicația oferită la nota de subsol nr. 34.

Tabelul 4. Indicatorul „Condamnările în cauze de corupție din totalitatea infracțiunilor de corupție înregistrate în perioada 1999-2008”

Pînă la semnarea PAUEM							După semnarea PAUEM					MEDIA TOTALĂ
1999	2000	2001	2002	2003	2004	MEDIA	2005	2006	2007	2008	MEDIA	
25%	37%	21%	33%	15%	19%	22%	5%	10%	18%	14%	11%	15%
31 din 126	48 din 130	34 din 164	41 din 123	35 din 241	67 din 357	256 din 1141	33 din 702	81 din 793	96 din 542	84 din 613	294 din 2650	550 din 3791

Indicatorul „Condamnările în cauze de corupție din totalitatea infracțiunilor de corupție înregistrate” (Tabelul 4) are valoarea medie totală de 15% în perioada 1999-2008. În particular, în perioada de pînă la semnarea PAUEM (2005), această medie a fost de 22%, iar în perioada implementării planului (2005-2008) – de doar 11% (Tabelul 4). Considerăm că orice discuție referitoare la eficiența sistemului de justiție penală în contracararea corupției trebuie dezvoltată neapărat prin prisma acestui procent de făptuitori, pe care sistemul ajunge să îi pedepsească într-un fel sau altul, contribuind astfel la prevenirea fenomenului corupției și la educarea intoleranței societății față de infractori.

Este evident că o reușită „frustrată”, de doar 15% (5% în anul 2005, 10% în 2006, 18% în 2007 și 14% în 2008), a organelor de drept ridică semne de întrebare chiar pentru aceste organe. Astfel, CCCEC oferă următoarea explicație în Raportul național anticorupție pentru anul 2007: „...instanțele judecătorești nu țin pasul cu organele de urmărire penală în ceea ce privește intensitatea activității de contracarare a manifestărilor de corupție. În acest fel, eforturile depuse de organele de urmărire penală sînt diminuate considerabil.”³⁷. În Raportul de

³⁷ Raportul național anticorupție pentru anul 2007, pag. 27, <http://www.ccec.md/Statisticaactivitatii>.

activitate al Procuraturii Republicii Moldova în anul 2007 însă au fost oferite și alte explicații posibile³⁸:

„Analiza situației, la compartimentul investigării cazurilor de corupție, a scos în evidență mai multe deficiențe:

- absența, în majoritatea cazurilor, a unei tactici efective de pregătire a operațiunii de control al transmiterii bunurilor extorcate sau primite de funcționari;
- neprofesionalismul lucrătorilor operativi și al procurorilor;
- incompletitudinea surselor de probare a comportamentului infracțional, a laturii subiective și obiective a acestor componente, ca urmare a lipsei controlului video sau audio al operațiunii;
- folosirea la nivel minim a posibilităților activității operative de investigații, fapt care pune în dificultate depistarea și acumularea probatoriului în cazurile de participare la comiterea faptelor de corupție a funcționarilor cu înaltă funcție de răspundere ...“

Concluziile Secțiunii 3

Dacă analizăm statistica oficială vehiculată de autorități cu privire la succesul combaterii corupției după anul 2005, când Republica Moldova și-a asumat mai multe angajamente internaționale de a spori lupta împotriva corupției, luând drept criteriu unic de apreciere a eficienței combaterii corupției numărul de infracțiuni înregistrate de la an la an (criteriu folosit de cele mai dese ori de către organele de drept), se creează impresia că au existat progrese remarcabile.

Totuși, dacă datele oficiale publice despre numărul infracțiunilor de corupție înregistrate sînt confruntate cu alte date, „făcute publice” cu mult mai rar sau chiar niciodată, constatăm că „avîntul” luat în anul 2005 de organele de drept în înregistrarea infracțiunilor de corupție a generat un declin al eficienței reale de combatere a corupției. Astfel:

³⁸ Raportul de activitate al Procuraturii în anul 2007, pag. 11, <http://www.procuratura.md/md/d2007/>.

- cauzele de corupție examinate de instanțele de judecată din totalitatea infracțiunilor de corupție înregistrate în perioada 1999-2004 au constituit 31%, iar din 2005 pînă în 2008 – 25%;
- condamnările în cauze de corupție din totalitatea cauzelor de corupție examinate de instanțele de judecată în perioada 1999-2004 au constituit 72%, iar în perioada 2005-2008 – 45%;
- condamnările în cauze de corupție din totalitatea infracțiunilor de corupție înregistrate în perioada 1999-2004 au constituit 22%, iar din 2005 pînă în 2008 – 11%.

CAPITOLUL II.

PRINCIPALELE REALIZĂRI ÎN DOMENIUL PREVENIRII ȘI COMBATERII CORUPȚIEI ÎN PROCESUL DE IMPLEMENTARE A PAUEM

În capitolul precedent a fost descrisă, la modul general, situația în domeniul prevenirii și combaterii corupției în Republica Moldova în ultimii zece ani, pînă și după preluarea angajamentului de a lupta eficient împotriva corupției în cadrul PAUEM, comparînd, evoluțiile din aceste perioade ale percepțiilor cu privire la răspîndirea corupției, la reglementările anti-corupție și randamentul organelor de drept în combaterea corupției. În cadrul acestui capitol va fi examinată implementarea acțiunilor concrete prevăzute în PAUEM pentru realizarea obiectivului 2.1.: „Dialogul politic și reformele” prin „(3) Asigurarea eficientă a luptei împotriva corupției”, adică:

- asigurarea progresului în implementarea recomandărilor Grupului de State contra Corupției al Consiliului Europei (*Secțiunea 4*);
- finalizarea adoptării măsurilor necesare identificate în autoevaluarea Inițiativei Anticorupție a Pactului de Stabilitate (SPAI) și raportul analitic de bilanț al Republicii Moldova din aprilie 2002 (*Secțiunea 5*);
- continuarea colaborării cu organizațiile internaționale și societatea civilă în problema dată (*Secțiunea 6*);
- implementarea Strategiei naționale privind prevenirea și combaterea corupției (*Secțiunea 7*).

SECȚIUNEA 4.

ASIGURAREA PROGRESULUI ÎN IMPLEMENTAREA RECOMANDĂRILOR GRUPULUI DE STATE CONTRA CORUPȚIEI AL CONSILIULUI EUROPEI (GRECO)

Grupul de State contra Corupției (GRECO) are ca scop ameliorarea capacității membrilor săi de a lupta contra corupției, urmărind implementarea angajamentelor pe care și le-au asumat în acest domeniu pe calea procesului dinamic de evaluare și de constrângere mutuală³⁹. Deocamdată, Moldova a fost supusă evaluării GRECO în cadrul a două cicluri: primul în 2003 și al doilea în 2006, rapoartele de evaluare fiind adoptate la 17 octombrie 2003⁴⁰ și 13 octombrie 2006⁴¹, respectiv. Moldova a depus rapoartele sale de situație referitoare la ambele rapoarte de evaluare, GRECO adoptînd rapoarte de conformitate a Republicii Moldova, în care s-a referit la implementarea recomandărilor formulate în cadrul evaluărilor⁴². În Raportul de evaluare a Moldovei în cadrul primului ciclu (octombrie 2003), GRECO a formulat 14 recomandări Republicii Moldova, iar în Raportul de evaluare a Moldovei din cadrul ciclului doi (octombrie 2006) au mai fost formulate alte 15 recomandări. În august 2005, autoritățile Moldovei au transmis Raportul de situație privind măsurile luate pentru implemen-

³⁹ Statutul Grupului de State contra Corupției (GRECO) din 05.05.98, art.1.

⁴⁰ Raportul de evaluare a Moldovei în cadrul primului ciclu de evaluare, adoptat de GRECO la cea de a 15-a reuniune plenară (Strasbourg, 13-17 octombrie 2003).

⁴¹ Raportul de evaluare a Moldovei în cadrul ciclului doi de evaluare, adoptat de GRECO la cea de a 30-a reuniune plenară (Strasbourg, 9-13 octombrie 2006).

⁴² GRECO a adoptat următoarele rapoarte de conformitate a Republicii Moldova: referitor la primul ciclu de evaluare – în decembrie 2005 și februarie 2008, iar referitor la al doilea ciclu de evaluare – în decembrie 2008.

tarea recomandărilor formulate în cadrul primului ciclu de evaluare⁴³. GRECO a cerut informații suplimentare referitoare la recomandările care au fost implementate parțial sau deloc. Informațiile suplimentare au fost transmise la 27 iulie 2007⁴⁴. În iulie-octombrie 2008 autoritățile Moldovei au transmis Raportul de situație privind măsurile luate pentru implementarea recomandărilor formulate în cursul ciclului doi de evaluare a statelor membre GRECO⁴⁵.

În tabelele de mai jos sînt expuse recomandările formulate de GRECO Moldovei în cadrul primului și al doilea ciclu de evaluare, precum și concluziile GRECO pe marginea implementării fiecăreia dintre recomandările sale. Analizînd datele din aceste tabele, vom putea evalua îndeplinirea obligației asumate de Republica Moldova în cadrul PAUEM, de „asigurare a progresului în implementarea recomandărilor Grupului de State contra Corupției al Consiliului Europei (GRECO)“, precum și „volumul“ acestui progres.

⁴³ Raportul de conformitate a Republicii Moldova adoptat de GRECO la cea de a 26-a reuniune plenară (Strasbourg, 5-9 decembrie 2005).

⁴⁴ Supliment la Raportul de conformitate a Republicii Moldova, adoptat de GRECO la cea de a 36-a reuniune plenară (Strasbourg, 11-15 februarie 2008).

⁴⁵ Raportul de conformitate a Republicii Moldova adoptat de GRECO la cea de a 40-a reuniune plenară (Strasbourg, 1-5 decembrie 2008).

Tabelul 5. *Recomandările Raportului de evaluare a Moldovei în cadrul primului ciclu de evaluare și concluziile GRECO pe marginea măsurilor luate de autoritățile moldovenești pentru a se conforma recomandărilor*

Nr. reco-man-dării	Recomandarea GRECO	Concluzia GRECO din 2005 cu privire la implementarea recomandării ciclului întâi*	Concluzia GRECO din 2008 cu privire la implemen-tarea restanțelor la recoman-darea ciclului întâi**
1	2	3	4
<i>i.</i>	GRECO recomandă să se realizeze studii necesare în scopul de a obține informația mai precisă despre nivelul extinderii corupției și caracteristicile sale în perspectiva de a direcționa mai bine inițiativele și planurile de combatere a acestui fenomen.	GRECO conchide că recomandarea <i>i</i> a fost pusă parțial în aplicare.	GRECO conchide că recomandarea <i>i</i> a fost pusă în aplicare într-un mod satisfăcător .
<i>ii.</i>	GRECO a recomandat ca autoritățile moldave competente să asocieze în acțiunile de luptă împotriva corupției: – funcționarii și agenții publici, adoptând măsuri pentru a facilita recunoașterea la nivelul lor și de a semnala bănuielile despre corupție;	GRECO a luat act de informațiile prezentate de autoritățile din Moldova și conchide că recomandarea <i>ii</i> a fost pusă în aplicare într-un mod satisfăcător .	–

* Informațiile incluse în această coloană a Tabelului 5 au fost preluate din Raportul de conformitate a Republicii Moldova adoptat de GRECO la cea de a 26-a reuniune plenară (Strasbourg, 5-9 decembrie 2005).

** Informațiile incluse în această coloană a Tabelului 5 au fost preluate din Suplimentul la Raportul de conformitate a Republicii Moldova, adoptat de GRECO la cea de a 36-a reuniune plenară (Strasbourg, 11-15 februarie 2008).

1	2	3	4
	– populația, informînd-o în mod regulat, în special prin intermediul mass-mediei, despre programele naționale, despre activitățile Guvernului și punerea lor în aplicare și rezultatelor lor, precum și despre deciziile judiciare.		
<i>iii.</i>	GRECO recomandă ca publicul să fie în mod regulat sensibilizat asupra pericolelor corupției și informat despre mijloacele disponibile pentru denunțarea faptelor de corupție de care au cunoștință.	GRECO conchide că recomandarea <i>iii</i> a fost pusă în aplicare în mod satisfăcător .	–
<i>iv.</i>	GRECO recomandă autorităților moldave de a raționaliza activitatea organelor de coordonare a luptei contra corupției, delimitînd responsabilitățile lor, definind prioritățile și sarcinile respective pentru a asigura o cooperare mai eficace.	GRECO conchide că recomandarea <i>iv</i> a fost tratată într-un mod satisfăcător .	–
<i>v.</i>	GRECO recomandă de a adopta un cod de conduită pentru agenții publici și de a asigura difuzarea lui regulată în cadrul autorităților publice și în rîndurile populației.	GRECO conchide că recomandarea <i>v</i> a fost pusă parțial în aplicare.	GRECO conchide că recomandarea <i>v</i> rămîne parțial pusă în aplicare.
<i>vi.</i>	GRECO recomandă de a acționa în mod rapid la aplicarea legii nr. 1264 –XV din 19 iulie 2002, privitoare la declararea și controlul veniturilor și al proprietăților	GRECO a luat act de informațiile prezentate de autoritățile din Moldova și conchide că	–

1	2	3	4
	demnitarilor de stat, al judecătorilor, al procurorilor, al funcționarilor publici și al unor persoane de conducere, și de a asigura controlul efectiv al declarațiilor.	recomandarea vi a fost pusă în aplicare într-un mod satisfăcător .	
vii.	GRECO recomandă de a consolida Serviciul anticorupție al Procuraturii (sau orice altă structură anticorupție a Procuraturii) dotându-l cu resurse umane și financiare suplimentare necesare în activitatea sa, în special în ceea ce privește numărul de procurori specializați.	GRECO conchide că recomandarea vii a fost tratată într-un mod satisfăcător .	–
viii.	GRECO mai recomandă ca Serviciul anticorupție al Procuraturii (sau orice structură anticorupție a Procuraturii) să fie organizată astfel încât să fie asigurată o interfață adecvată celei a CCCEC, spre exemplu prin crearea de subdiviziuni teritoriale.	GRECO conchide că recomandarea viii a fost pusă parțial în aplicare.	GRECO conchide că recomandarea viii a fost pusă în aplicare într-un mod satisfăcător .
ix.	GRECO recomandă de a asigura o remunerare adecvată procurorilor și polițiștilor în contextul general al tarifelor salariale stabilite în țară.	GRECO conchide că recomandarea ix a fost tratată într-un mod satisfăcător .	–
x.	GRECO recomandă de a intensifica formarea inițială și continuă a membrilor personalului CCCEC și a procurorilor și judecătorilor	GRECO a luat act de informațiile prezentate de autoritățile din Moldova	–

1	2	3	4
	în domeniul combaterii criminalității economice și financiare și a infracțiunilor conexe lor, cum ar fi evaziuni fiscale și altele specifice corupției.	și conchide că recomandarea x a fost pusă în aplicare într-un mod satisfăcător .	
<i>xi.</i>	GRECO recomandă de a aloca mijloacele financiare și tehnice necesare în activitatea Direcției operaționale a Departamentului Vamal și de a asigura agenților o pregătire inițială și continuă în materie de reglementare și de deontologie.	GRECO conchide că recomandarea xi nu a fost pusă în aplicare .	GRECO conchide că recomandarea xi a fost pusă în aplicare într-un mod satisfăcător .
<i>xii.</i>	GRECO recomandă, pe de o parte, ca agenții inspecției să fie sensibilizați asupra fenomenului și pericolului corupției, precum și asupra rolului lor în lupta contra acestei infracțiuni și, pe de altă parte, de a lua măsuri concrete pentru ca direcția de control intern să efectueze inspecții mai stricte ale activităților agenților Inspectoratului Fiscal.	GRECO a luat act de informațiile prezentate de autoritățile din Moldova și conchide că recomandarea xii a fost pusă în aplicare într-un mod satisfăcător .	–
<i>xiii.</i>	GRECO recomandă de a mări mijloacele financiare necesare serviciilor abilitate de punerea în acțiune a programelor de protecție a martorilor și altor colaborări cu justiția pentru ca legea să fie real aplicată.	GRECO a luat act de informațiile prezentate de autoritățile din Moldova și conchide că recomandarea xiii a fost pusă în aplicare într-un mod satisfăcător .	–

1	2	3	4
xiv.	GRECO recomandă deputaților în Parlament și, în special, membrilor Comisiei juridice, pentru numiri și imunități elaborarea unor linii directe ce ar cuprinde criteriile de aplicare la examinarea cererilor de ridicare a imunității parlamentare.	GRECO a luat act de clarificările furnizate de autoritățile din Moldova și conchide că recomandarea xiv a fost tratată într-un mod satisfăcător .	–
Concluzii:	În baza celor expuse mai sus, GRECO conchide că Moldova a pus în aplicare într-un mod satisfăcător sau a tratat într-un mod satisfăcător marea majoritate a recomandărilor conținute în Raportul de evaluare la primul ciclu. Recomandările ii, iii, vi, x, xii și xiii au fost puse în aplicare într-un mod satisfăcător. Recomandările iv, vii, ix, xiv au fost tratate în mod satisfăcător. Recomandările i, v, viii au fost puse parțial în aplicare, iar recomandarea xi nu a fost pusă în aplicare. GRECO invită șeful delegației Moldovei să prezinte informații suplimentare despre implementarea recomandărilor i, v, viii și xi către 31 iulie 2007 cel târziu (<i>Concluziile GRECO din Raportul de conformitate adoptat în 2005</i>).		Ținând cont de cele expuse mai sus, GRECO conchide că recomandările i, viii și xi au fost implementate în mod satisfăcător. Recomandarea v rămâne a fi pusă în aplicare doar parțial și GRECO solicită autorităților din Moldova de a continua să depună eforturi pentru punerea în aplicare pe deplin a acesteia (<i>Concluziile GRECO din Suplimentul la Raportul de conformitate adoptat în 2008</i>).

Aprecierile făcute în rapoartele de conformitate arată că, în 2005, GRECO a considerat implementarea de către Republica Moldova a 10 din 14 recomandări din cadrul primului ciclu de evaluare ca fiind satisfăcătoare, ceea ce este echivalent cu un progres de aproximativ 70%. În anul 2008, GRECO a estimat că 13 din 14 recomandări ale sale au fost tratate sau puse în aplicare satisfăcător de către Republica Moldova, atinând astfel un progres de peste 90%. La moment, unica recomandare apreciată ca fiind pusă parțial în aplicare este aceea de a adopta un cod de conduită pentru agenții publici și de a asigura difuzarea lui regulată în cadrul autorităților publice și a populației. Trebuie să menționăm că doar la o săptămână după adoptarea de către GRECO a Suplimentului la Raportul de conformitate a Republicii Moldova⁴⁶, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 25-XVI din 22.02.2008 privind Codul de conduită a funcționarului public. Cu rezervele legate de punerea în aplicare eficientă și de însuși conținutul legii, se poate considera că prin adoptarea acestui cod și publicarea lui oficială, Republica Moldova a asigurat și implementarea ultimei recomandări a GRECO formulate în cadrul primului ciclu de evaluare din 2003. În Tabelul 6 este ilustrată situația referitoare la recomandările formulate de GRECO Republicii Moldova în cadrul ciclului doi de evaluare.

⁴⁶ Adoptat de GRECO la cea de a 36-a reuniune plenară, Strasbourg, 11-15 februarie 2008.

Tabelul 6. *Recomandările Raportului de evaluare a Moldovei în cadrul ciclului doi de evaluare și concluziile GRECO pe marginea măsurilor luate de autoritățile moldovenești pentru a se conforma recomandărilor*

Nr. reco-man-dării	Recomandarea GRECO	Concluzia GRECO cu privire la implementarea recomandării ciclului doi*
1	2	3
<i>i.</i>	GRECO a recomandat de a revizui și armoniza legislația existentă în ceea ce privește confiscarea și măsurile provizorii cu scopul ca instrumentele și bunurile echivalente rezultate din corupție sau infracțiuni conexe să poată fi confiscate.	GRECO conchide că recomandarea <i>i</i> a fost tratată în mod satisfăcător .
<i>ii.</i>	GRECO a recomandat de a consolida mijloacele anchetatorilor și procurorilor în sfera luptei contra corupției, a crește eficacitatea și rapiditatea anchetelor financiare, inclusiv în cadrul dosarelor cu rezonanță din punct de vedere politic și economic și a recurge sistematic la anchete patrimoniale.	GRECO conchide că recomandarea <i>ii</i> a fost tratată în mod satisfăcător .
<i>iii.</i>	GRECO a recomandat de a supraveghea ca legislația relativă la mijloacele speciale de anchetă să fie pusă în conformitate cu dispozițiile Convenției penale de corupție (STE nr. 183).	GRECO conchide că recomandarea <i>iii</i> a fost parțial pusă în aplicare.
<i>iv.</i>	GRECO a recomandat de a lua măsuri (linii directe, stagieri) cu scopul de a încuraja recurgerea în mod sistematic la măsurile provizorii și la confiscarea instrumentelor și bunurilor provenite din acte de corupție, inclusiv a echivalentului lor.	GRECO conchide că recomandarea <i>iv</i> a fost pusă în aplicare într-un mod satisfăcător .

* Informațiile incluse în această coloană a Tabelului 6 au fost preluate din Raportul de conformitate a Republicii Moldova adoptat de GRECO la cea de a 40-a reuniune plenară (Strasbourg, 1-5 decembrie 2008).

1	2	3
v.	GRECO a recomandat de a lua toate măsurile care se impun cu scopul de a fi luate în considerație în toate domeniile luptei contra corupției, legăturile ei cu crima organizată și spălarea de bani, anume prin dezvoltarea capacităților de a scoate la iveală existența unor atare legături și prin contribuirea structurii de combatere a spălării banilor în lupta contra corupției, asigurându-se că instituțiile și profesiunile obligate să declare bănuielile primesc directive și pregătirea necesară pentru depistarea și semnalarea actelor de corupție.	GRECO conchide că recomandarea v a fost parțial pusă în aplicare.
vi.	GRECO a recomandat ca Strategia reformei administrative să fie aplicată într-o manieră cât mai completă; ca combaterea corupției și reforma administrativă să fie coordonate într-o manieră cât mai clară, insistându-se mai mult asupra riscurilor corupției din cadrul administrației; ca măsurile preconizate de această reformă vizînd lupta contra corupției să fie extinse la nivel local și regional; și în fine, ca implementarea acestor măsuri să fie controlată într-un mod eficient.	GRECO conchide că recomandarea vi a fost pusă în aplicare într-un mod satisfăcător .
vii.	GRECO a recomandat de a continua să fie consolidată contribuția organelor de control administrativ în combaterea corupției pentru a obține rezultate reale, printre altele prin continuarea activității de evaluare a riscurilor de corupție în administrația publică și organizînd noi cursuri de pregătire a funcționarilor în ceea ce privește identificarea și semnalarea infracțiunilor de corupție și a abuzurilor asemănătoare.	GRECO conchide că recomandarea vii a fost tratată în mod satisfăcător .
viii.	GRECO a recomandat de a continua completarea legislației privind transparența adminis-	GRECO conchide că recomandarea

1	2	3
	trativă și de a asigura implementarea ei efectivă, anume prin consolidarea controlului aplicării regulilor în ceea ce privește libertatea la informație, furnizând agenților publici o pregătire corespunzătoare în aceste domenii.	viii a fost tratată în mod satisfăcător .
ix.	GRECO a recomandat adoptarea unei legislații corespunzătoare în ceea ce privește conflictele de interes, inclusiv privind trecerea agenților publici în sectorul privat și de a implementa unui sistem eficient de control al declarațiilor de patrimoniu și interese pentru agenții publici.	GRECO conchide că recomandarea ix a fost parțial pusă în aplicare.
x.	GRECO a recomandat de a introduce reguli clare ce ar favoriza semnalarea de către orice agent public a cazurilor de corupție și de a stabili o protecție corespunzătoare denunțătorilor („persoanelor ce dau alarma“) și de a reexamina modul de investigare a semnalelor de corupție din cadrul administrației publice, cu scopul de a asigura aplicarea rapidă a procedurilor corespunzătoare.	GRECO conchide că recomandarea x a fost parțial pusă în aplicare.
xi.	GRECO a recomandat i) de a implementa un regim corespunzător de interdicții profesionale în caz de condamnare pentru infracțiuni penale, cum ar fi corupția, traficul de influență și spălarea de bani; ii) de a invita procurorii să ceară de fiecare dată când este necesar privarea de dreptul de a exercita funcții de conducere; iii) de a cere instanțelor de judecată ca deciziile lor rămase definitive să fie transmise Camerei Înregistrării de Stat; iv) de a prevedea ca controlul exercitat de Camera Înregistrării de Stat asupra incapacităților profesionale să aibă loc pe parcursul întregii activități a persoanei juridice.	GRECO conchide că recomandarea xi a fost tratată în mod satisfăcător .

1	2	3
xii.	GRECO a recomandat de a prevedea conform Convenției penale despre corupție răspunderea penală a persoanelor juridice pentru corupție activă și trafic de influență; de a clarifica aplicarea răspunderii penale a persoanelor juridice pentru spălare de bani; de a prevedea mai multe sesiuni de pregătire profesională a magistraților privind noțiunea de responsabilitate penală a persoanelor juridice cu scopul de a asigura aplicarea sa în practică; de a prevedea sancțiuni efective, proporționale și descurajatoare; și de a prevedea cât mai curînd posibil introducerea unui cazier juridic pentru persoanele juridice condamnate.	GRECO conchide că recomandarea xii a fost parțial pusă în aplicare.
xiii.	GRECO a recomandat de a incrimina manipulările contabile legate de fapte de corupție, după cum este prevăzut în art. 14 din Convenția penală de corupție, de a prevedea sancțiuni eficiente, proporționate și descurajatoare, precum și de a consolida formarea magistraților în acest domeniu.	GRECO conchide că recomandarea xiii a fost parțial pusă în aplicare.
xiv.	GRECO a recomandat de a pune în practică linii directoare (indicații, circulare) pentru administrația fiscală în scopul de a se asigura că cheltuielile legate de infracțiuni de corupție nu sînt în practică deductibile.	GRECO conchide că recomandarea xiv a fost pusă în aplicare într-un mod satisfăcător .
xv.	GRECO a recomandat de a examina, în comun cu organizațiile profesionale ale auditorilor și experților contabili, măsurile care ar trebui luate pentru a ameliora situația în ceea ce privește semnalarea de către ei a bănuielilor de corupție a autorităților (de exemplu, directive și pregătirea lor pentru depistarea și semnalarea faptelor de corupție).	GRECO conchide că recomandarea xv a fost pusă în aplicare într-un mod satisfăcător .

Concluzii:	În baza celor expuse mai sus, GRECO conchide că Moldova a pus în aplicare într-un mod satisfăcător sau a tratat în mod satisfăcător aproape două treimi din recomandările conținute în Raportul de evaluare la ciclul doi. Recomandările iv, vi, xiv, xv au fost puse în aplicare în mod satisfăcător. Recomandările i, ii, vii, viii, xi au fost tratate într-un mod satisfăcător. Recomandările iii, v, ix, x, xii și xiii au fost puse parțial în aplicare. GRECO subliniază cu satisfacție că progrese semnificative au avut loc în următoarele domenii: mecanismele punerii sub sechestru și confiscarea, anchetarea dosarelor de corupție de către autoritățile de urmărire penală, reforma administrației care ia în calcul problematica combaterii corupției, implementarea măsurilor referitoare la accesul la informațiile deținute de autoritățile publice, interdicțiile profesionale și controlul acestora, implicarea auditorilor în identificarea infracțiunilor de corupție și nedeductibilitatea fiscală a cheltuielilor legate de acte de corupție. În câteva cazuri au fost aduse explicații și clarificări importante. În alte câteva recomandări ale raportului au fost adoptate măsuri, dar ele sînt încă insuficiente sau nu au fost încă adoptate: este vorba, spre exemplu, de legislația privind aplicarea măsurilor operative de investigație, neglijarea legăturii dintre corupție și infracțiunea de spălare de bani, controlul declarațiilor de interese și de patrimoniu, semnalarea actelor de corupție și protecția avertizorilor de integritate, precum și incriminarea unor manipulări și infracțiuni contabile. În baza celor expuse mai sus, GRECO invită șeful delegației Moldovei să transmită informații suplimentare privind punerea în aplicare a recomandărilor iii, v, ix, x, xii și xiii pînă la 30 iunie 2010 (<i>Concluziile GRECO din Raportul de conformitate adoptat în 2008</i>).
-------------------	--

Sintetizînd informația din tabelul de mai sus, ajungem la concluzia că GRECO a considerat implementarea de către Republica Moldova a 9 din 15 recomandări din cadrul ciclului doi de evaluare ca fiind satisfăcătoare, adică echivalentul unui progres de 60%. Pentru moment, Moldova are următoarele restanțe la implementarea recomandărilor ciclului doi de evaluare:

- ajustarea legislației procesuale și penale la prevederile Convenției penale cu privire la corupție, în special a reglementărilor referitoare la măsurile speciale de investigații, intro-

ducerea răspunderii persoanelor juridice pentru corupție, spălare de bani și manipulări contabile legate de fapte de corupție, introducerea cazierului pentru persoanele juridice condamnate;

- conjugarea eforturilor de combatere a corupției cu cele de combatere a crimei organizate și spălării de bani, inclusiv prin dezvoltarea capacităților de relevare a existenței legăturilor dintre aceste infracțiuni și prin cooperarea dintre organele de resort;
- introducerea protecției avertizorilor și a procedurilor corespunzătoare de semnalare de către aceștia a cazurilor de corupție;
- implementarea unui sistem eficient de control al declarațiilor de interese, venituri și proprietăți ale funcționarilor publici.

Astfel, din cele 29 de recomandări formulate de GRECO pentru Moldova în cadrul celor două cicluri de evaluare, 22 au fost apreciate ca fiind tratate sau puse în aplicare în mod satisfăcător, ceea ce constituie un progres general de 76% la acest capitol. Satisface însă acest progres Comisia Europeană?

Într-un document de lucru pe marginea Raportului de progres al Republicii Moldova, Comisia Europeană reține următoarele: „În Raportul de conformitate din decembrie 2008, Grupul de State contra Corupției al Consiliului Europei (GRECO) a ajuns la concluzia că s-a înregistrat un progres semnificativ în implementarea recomandărilor sale în Moldova. Chiar dacă acestea au contribuit la îmbunătățirea poziției Moldovei în studiile internaționale privind percepția corupției, **aceste progrese mai trebuie să fie urmate de o alocare suficientă a resurselor și de o legislație secundară corespunzătoare pentru a asigura implementarea lor eficientă. În câteva domenii, măsurile întreprinse rămân a fi insuficiente sau nu au fost finalizate sau**

adoptate: de exemplu, în ceea ce privește legislația cu privire la tehnicile speciale de investigare, corelarea mai pe larg a combaterii corupției și a spălării de bani, instituirea mecanismelor eficiente de control al conflictelor de interese și al declarațiilor de avere, de semnalare a actelor de corupție de către avertizori și protecția acestora, incriminarea manipulărilor contabile ale persoanelor juridice. **Prin urmare, există teren pentru continuarea ajustării cadrului legislativ**⁴⁷.

Concluziile Secțiunii 4

Grupul de State contra Corupției al Consiliului Europei (GRECO) a constatat că Republica Moldova a implementat satisfăcător trei pătrimi (76%) din recomandările care i-au fost formulate în cadrul a două cicluri de evaluare. Realizarea dată constituie, cu siguranță, progresul spre care a tins Republica Moldova în vederea atingerii obiectivului anticorupție al PAUEM. Comisia Europeană recunoaște această realizare din evaluările făcute de GRECO, dar accentuează necesitatea susținerii ulterioare a progreselor realizate, în special prin asigurarea acoperirii financiare și adoptarea actelor normative în vederea implementării lor eficiente. Concomitent, Comisia Europeană a notat restanțele Republicii Moldova la implementarea plenară a recomandărilor GRECO, reiterând măsurile cărora nu le-au fost consacrate eforturi suficiente și sugerînd continuarea perfecționării cadrului legislativ.

⁴⁷ Document de lucru al personalului Comisiei, care însoțește comunicarea Comisiei către Consiliul și Parlamentul European „Implementarea Politicii Europene de Vecinătate în anul 2008”. Raport de progres al Republicii Moldova, Bruxelles SEC (2009), pag. 3-4.

SECȚIUNEA 5.

**FINALIZAREA ADOPTĂRII MĂSURILOR NECESARE
IDENTIFICATE ÎN AUTOEVALUAREA INIȚIATIVEI
ANTICORUPȚIE A PACTULUI DE STABILITATE (SPAI)
ȘI RAPORTUL ANALITIC DE BILANȚ AL REPUBLICII
MOLDOVA DIN APRILIE 2002**

Inițiativa Anticorupție a Pactului de Stabilitate (SPAI) a fost adoptată la Sarajevo în februarie 2000 pentru a aborda problema corupției, unul dintre cele mai grave pericole ce amenință redresarea situației și dezvoltarea statelor din Europa de Sud-Est. Inițiativa a urmat o abordare multidisciplinară a luptei împotriva corupției, promovând adoptarea instrumentelor juridice internaționale în domeniu, buna guvernare, consolidarea supremației legii, transparența și integritatea în afaceri, precum și rolul activ al societății civile. De asemenea, SPAI a oferit partenerilor în domeniul anticorupție un cadru general de coordonare, optimizare a efortului și dialog permanent cu reprezentanții comunității donatoare⁴⁸. În octombrie 2008, SPAI și-a încheiat activitatea și obiectivele acestei structuri au fost preluate de către Inițiativa Regională Anticorupție (RAI).

Acțiunea de „finalizare a adoptării măsurilor necesare identificate în autoevaluarea Inițiativei Anticorupție a Pactului de Stabilitate (SPAI) și raportul analitic de bilanț al Republicii Moldova din aprilie 2002” reprezintă cea mai confuză obligație a cărei îndeplinire și-a asumat-o Republica Moldova pentru a realiza obiectivul anticorupție al PAUEM. Întrucât în procesul realizării prezentului studiu nu a fost identificat nici un document din aprilie 2002 cu denumirea „Autoevaluarea SPAI” sau „Raportul analitic de bilanț al Republicii Moldo-

⁴⁸ Informația dată a fost preluată de pe pagina web oficială a RAI <http://www.rai-see.org/>.

va⁴⁹, considerăm că este vorba fie de o formulare lingvistică nereușită, fie de o traducere inexactă a denumirii documentului/ documentelor respective, ce a fost inclusă în versiunea română a textului PAUEM, avându-se în vedere mai degrabă **„Raportul SPAI de evaluare generală pentru Moldova. Raport final adoptat la 30 aprilie 2002”**⁵⁰. Acest document este foarte detaliat, conține 5 compartimente, iar la sfârșit sînt incluse 61 de recomandări de adoptare a măsurilor în vederea reformei, după cum urmează:

- Compartimentul 1.1. „Adoptarea și implementarea instrumentelor europene și internaționale” (6 recomandări)⁵¹;
- Compartimentul 1.2. „Promovarea bunei guvernări și a unei administrații de nădejde” (16 recomandări)⁵²;
- Compartimentul 1.3. „Consolidarea legislației și promovarea supremației legii” (12 recomandări)⁵³;
- Compartimentul 1.4. „Promovarea transparenței și integrității în cadrul operațiunilor economice” (11 recomandări)⁵⁴;
- Compartimentul 1.5. „Promovarea unei societăți civile active” (16 recomandări)⁵⁵.

Cu toate acestea, în niciun raport al Guvernului Republicii Moldova cu privire la implementarea PAUEM, în dreptul

⁴⁹ Pe pagina web oficială a RAI, consacrată membrului său Republica Moldova <http://www.rai-see.org/moldova/>, compartimentele „Organe anticorupție”, „Rapoarte”, „Standarde/ Conformitate”, „Studii”, „Proiecte” nu conțin nicio informație. Nici autoritățile Moldovei nu au dat publicității respectivele documente sau informații concludente despre implementarea lor.

⁵⁰ În original: „SPAI General Assessment Report for Moldova. Final Report adopted on 30 April 2002” <http://www.oecd.org/dataoecd/49/11/37152716.pdf>.

⁵¹ *Ibidem*, pag. 5.

⁵² *Ibidem*, pag. 11.

⁵³ *Ibidem*, pag. 21.

⁵⁴ *Ibidem*, pag. 28.

⁵⁵ *Ibidem*, pag. 40.

acestei prevederi din plan nu este precizat progresul în ceea ce privește „finalizarea adoptării măsurilor necesare identificate” în Raportul SPAI de evaluare generală pentru Moldova din 30 aprilie 2002. Tradițional, Guvernul raportează în dreptul acestei măsuri din PAUEM situația privind implementarea unui alt document SPAI – **Declarația cu privire la 10 măsuri pentru reprimarea corupției în Europa de Sud-Est, semnată la 12 mai 2005 (!) la Bruxelles**. Fără a pune la îndoială caracterul util al implementării acestei Declarații de către Republica Moldova, nu este totuși clar, în ce moment măsura din PAUEM, de *finalizare* a adoptării măsurilor necesare identificate în Raportul SPAI de evaluare generală pentru Moldova din 30 aprilie 2002, a fost înlocuită cu măsura *implementării* declarației. Dată fiind lipsa informațiilor mai relevante despre implementarea măsurii respective din PAUEM, în cadrul acestei secțiuni vom examina adoptarea măsurilor de către Republica Moldova în vederea punerii în aplicare a Declarației cu privire la 10 măsuri pentru reprimarea corupției în Europa de Sud-Est (în continuare numită „Declarația de la Bruxelles”). Planul de acțiuni al SPAI pentru perioada 2006-2007 a stabilit următoarele priorități pentru Republica Moldova în vederea implementării măsurilor identificate în cadrul Declarației de la Bruxelles:

- măsura 3 (actualizarea strategiei anticorupție în sensul adoptării standardelor prevăzute de convențiile internaționale anticorupție, de principiile generale și de recomandările specifice făcute de instituțiile Uniunii Europene și GRECO);
- măsura 6 (consolidarea cooperării bilaterale și multilaterale, a schimbului de informații la nivel operațional între structurile anticorupție din sud-estul Europei);
- măsura 9 (elaborarea și desfășurarea unor campanii de sensibilizare a opiniei publice destinate prevenirii și combaterii corupției în sectoarele și instituțiile vulnerabile)⁵⁶.

⁵⁶ http://www.cceec.md/Colaborarea_pe_plan_international.

Potrivit Raportului Guvernului privind implementarea Planului de Acțiuni Republica Moldova-Uniunea Europeană (februarie 2005-februarie 2008)⁵⁷, acțiunile întreprinse de către Republica Moldova în vederea punerii în aplicare a acestor măsuri din Declarația de la Bruxelles au fost apreciate pozitiv.

Pentru perioada 2008-2009⁵⁸, Republicii Moldova i-au fost stabilite în calitate de priorități naționale următoarele măsuri din Declarația de la Bruxelles:

- măsura 4 (asigurarea unui climat de afaceri și investițional onest și bazat pe libera concurență, promovarea răspunderii persoanelor juridice potrivit standardelor internaționale, introducerea regulilor clare pentru semnalarea actelor de corupție de către avertizori, garantarea independenței și celerității actului de justiție, precum și stabilirea practicii de ținere a „listelor albe” ale companiilor cu integritate demonstrată);
- măsura 8 (promovarea și efectuarea studiilor analitice despre fenomenul corupției în diverse domenii);
- măsura 9 (elaborarea și desfășurarea unor campanii de sensibilizare a opiniei publice destinate prevenirii și combaterii corupției în sectoarele și instituțiile vulnerabile).

Deși aceste priorități „naționale” au fost stabilite de RAI pentru anii 2008-2009, este remarcabil faptul că în Raportul Guvernului privind implementarea Planului de Acțiuni Republica Moldova-Uniunea Europeană (februarie 2005-februarie 2008), deja au fost descrise progresele referitoare la implementarea lor⁵⁹. În tabelul 7 sînt analizate aceste progrese.

⁵⁷ <http://www.mfa.gov.md/integrarea-europeana/2008/>.

⁵⁸ Planul de lucru al Inițiativei Regionale Anticorupție (RAI) pentru 2008-2009, aprobat la cea de a 11-a Întîlnire a Consiliului de Coordonare SPAI la 9-10 octombrie 2007, în Podgorica, pag. 12-13. Pentru mai multe detalii, a se vedea http://www.rai-see.org/images/doc/31/Work_Plan_2008-2009.pdf.

⁵⁹ Descrierea activităților întreprinse în vederea executării măsurilor 4, 8 și 9 din Declarația cu privire la 10 măsuri comune pentru combaterea corupției în

Tabelul 7. Compararea acțiunilor preconizate și a indicatorilor pentru implementarea măsurilor 4, 8 și 9 din Declarația cu privire la 10 măsuri comune pentru combaterea corupției în sud-estul Europei (stabilite ca priorități naționale pentru Republica Moldova în perioada 2008-2009 de către Inițiativa Regională Anticorupție) cu progresele raportate de Guvernul Republicii Moldova

PLANUL DE ACTIVITATE AL INIȚIATIVEI REGIONALE ANTICORUPȚIE (RAI) PENTRU 2008-2009			RAPORTUL GUVERNULUI RM PRIVIND IMPLE- MENTAREA PAUEM (FEBRUARIE 2005 - FEBRUARIE 2008)
Măsura sta- bilită RM ca prioritate națională în Planul de activitate RAI pentru anii 2008-2009	Acțiunile preconiza- te pentru realizarea măsurii în Planul de activitate RAI	Indicatorii realizării măsurii stabiliți în Planul de activitate RAI	Progresul descris de Guvernul RM în realizarea acestei măsuri
1	2	3	4
Măsura 4. Asigurarea unui climat de afaceri și investițional onest și bazat pe libera concurență, promovarea răspunderii persoanelor ju-	• Îmbunătățirea mo- dului de asigurare a funcționării mecanis- mului de sesizare de- spre actele de corupție, inclusiv	• Sporirea încrederii societății civile față de activitatea CCCEC și autoritatea judecătorească	În vederea susținerii cetățenilor la denunțarea actelor de corupție, un anumit efect îl poate oferi instituirea „liniilor fierbinți” instituționale. Existența „liniilor fierbinți” permite ca reclamațiile să fie făcute neintimidat. Astfel, în cadrul CCCEC a fost instalat telefonul de încredere

sud-estul Europei se găsește la compartimentul dedicat primei măsuri de implementare a obiectivului anticorupție al PAUEM – Asigurarea progresului în implementarea recomandărilor Grupului de State contra Corupției al Consiliului Europei (GRECO). Probabil că a fost comisă o eroare tehnică în plasarea informației corespunzătoare în locul potrivit, adică la compartimentul dedicat realizării măsurilor în cadrul SPAI.

1	2	3	4
ridice potrivit standardelor internaționale, introducerea regulilor clare pentru semnalarea actelor de corupție de către avertizori, garantarea independenței și celerității actului de justiție, precum și stabilirea practicii de ținere a „listelor albe” ale companiilor cu integritate demonstrată.	anonimă, prin diverse modalități; • Stabilirea unui cadru juridic adecvat pentru garantarea independenței și celerității actului de înfăptuire a justiției.		(257-257), prin intermediul căruia s-a creat posibilitatea studierii opiniei publice și reacționării prompte la semnalele cetățenilor despre astfel de cazuri. În scopul monitorizării situației privind comiterea actelor de corupție sau alte abuzuri, s-au instalat la intrarea centrală și în sala de audiență a centrului două cutii poștale pentru recepționarea sesizărilor, plingerilor, petițiilor din partea cetățenilor.

**Comentarii
despre
realizarea
acțiunilor și
indicatorilor
fixați de RAI**

- În vederea realizării acțiunii de îmbunătățire a modului de asigurare a funcționării mecanismului de sesizare despre acte de corupție, inclusiv anonimă, CCCEC a lansat telefonul de încredere 257-257 și a instalat cutii poștale pentru primirea semnalelor scrise din partea cetățenilor. O evoluție nouă din anul 2008, survenită după depunerea Raportului Guvernului privind implementarea PAUEM, a fost crearea unui grup de lucru pentru elaborarea proiectului de lege privind protecția avertizorilor și a Regulamentului privind mecanismul de semnalare și monitorizare a nivelului corupției în autoritățile publice (ultimul fiind adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 1461 din 19.12.2008).
- Referitor la modificarea cadrului legal pentru a asigura independența și celeritatea actului de înfăptuire a justiției, de asemenea menționăm că au existat unele propuneri de modificare a legislației înaintate cu scopul de a consolida independența justiției (schimbarea modului de numire a membrilor Consiliului

Superior al Magistraturii), însă eficiența noilor norme nu va putea fi comentată decât după o perioadă de aplicare a noilor reglementări. Au fost operate anumite modificări legislative pentru asigurarea celerității actului de înfăptuire a justiției, însă fără referințe speciale la procedurile judiciare aplicabile la examinarea cauzelor de corupție.

- Cît privește realizarea indicatorului de sporire a încrederii societății civile față de activitatea CCCEC și autoritatea judecătorească, pot fi luate ca referință rezultatele sondajelor IMAS⁶⁰ (efectuate o dată la doi ani), ale Barometrului Opiniei Publice⁶¹ (realizat bianual) și ale Transparency International (TI) (realizate anual)⁶². Astfel:
 - la capitolul încrederea populației în CCCEC, potrivit sondajului IMAS din 2005, CCCEC se bucura de un nivel de încredere de 17%, menținînd același nivel și în 2007, dar care a scăzut în 2009 pînă la 15%. Conform sondajelor TI, în 2007, 30,6% dintre oamenii de afaceri aveau deplină sau multă încredere în CCCEC, iar în 2008 – 40,3%. Pe de altă parte, în 2007, circa 18,1% din respondenți au apreciat profesionalismul angajaților CCCEC ca fiind înalt, iar în 2008 – deja 30,2% împărtășeau această părere;
 - la capitolul încrederea populației în justiție, potrivit BOP, în anul 2007 – 31,7% din populație avea încredere în justiție, în 2008 – 24,3%, iar în 2009 – 27,7%. Cu toate acestea, potrivit sondajului IMAS, încrederea populației în contribuția justiției la combaterea corupției a fost de 4% în 2005, de 5% în 2007, rămînînd tot la nivelul de 5% în 2009.

⁶⁰ Studiul IMAS „Percepția și atitudinea față de fenomenul corupției în Republica Moldova”, iulie 2005, pag. 19; Studiul IMAS din iulie 2007, pag. 15; Studiul IMAS din iulie 2009, pag. 118.

⁶¹ „Dinamica rezultatelor sondajelor BOP”, pag. 98, <http://www.ipp.md/barometrul.php?l=ro&id=35>.

⁶² „Percepțiile și experiențele reprezentanților gospodăriilor casnice și oamenilor de afaceri privind corupția în Republica Moldova” (raport), realizată de Transparency International - Moldova în cadrul programului „Consolidarea capacității de monitorizare a societății civile din Moldova” cu suportul Academiei pentru Dezvoltare Educațională, ianuarie 2009, pag. 29.

PLANUL DE ACTIVITATE AL INIȚIATIVEI REGIONALE ANTICORUPȚIE (RAI) PENTRU 2008-2009			RAPORTUL GUVERNULUI RM PRIVIND IMPLE- MENTAREA PAUEM (FEBRUARIE 2005 - FEBRUARIE 2008)
Măsura sta- bilită RM ca prioritate națională în Planul de activitate RAI pentru anii 2008-2009	Acțiunile preconiza- te pentru realizarea măsurii în Planul de activitate RAI	Indicatorii realizării măsurii stabiliți în Planul de activitate RAI	Progresul descris de Guvernul RM în realizarea acestei măsurii
1	2	3	4
Măsura 8. Promovarea și efectuarea studiilor ana- litice despre fenomenul corupției, inclusiv evaluarea formelor sale, modalităților și stimulilor practicilor corupte în cadrul sectoarelor și instituțiilor vulnerabile (spre ex.: justiție, proce- sul legislativ, partidele politice și alegerile,	• Efectuarea studiilor de analiză, prognoză și prevenire a corupției, cu susținerea Proiectului Comun Anticorupție al Comisiei Europene și Consiliului Europei; • Organiza-rea cursurilor de instruire cu participa-rea experților străini; • Organi-zarea schim-bului de	• Numărul studiilor elaborate și al sectoare-lor iden-tificate ca fiind vulnerabile față de corupție; • Elabora-rea metodo-logiei de evaluare a riscurilor.	• În perioada de referință au fost efectuate un șir de studii analitice în vederea evaluării nivelului și tendințelor de extin-dere a fenomenului corupției. Domeniile abordate au ținut de evoluția și tendințele corupției ca fenomen, de sistemul de învățământ, achizițiile publice în medicină, acreditarea și evaluarea instituțiilor medicale, extragerea zăcă-mintelor naturale, reparația și reconstrucția drumurilor pu-blice etc. Atenția a fost acordată analizei percepției publice asupra fenomenului corupției. Recomandările formulate în baza studiilor sînt prezentate subdiviziunilor antrenate în prevenirea și combaterea corupției în vederea întreprin-derii măsurilor de rigoare. De asemenea, acestea și-au găsit reflectare în proiectul Planului Național de Dezvoltare.

1	2	3	4
administrația publică locală, achiziții publice, energetică, educație, medicină, infrastructură, administrarea fiscală, vama, înregistrarea și licențierea afacerilor, asigurări și pensii).	informații analitice dintre organele de drept cu privire la aspectele dezvoltării corupției.		• În scopul perfecționării profesionale a colaboratorilor organelor de drept, s-au desfășurat diferite seminarii de instruire cu participarea experților străini. • Pentru a eficientiza activitatea organelor de drept în lupta contra corupției, un aspect important îl constituie conlucrarea instituțiilor în domeniul respectiv. În baza acordurilor semnate de CCCEC cu MAI (23 mai 2005) și SIS (18 decembrie 2002) și Protocolului adițional (08 noiembrie 2005), părțile colaborează în domeniile: combaterea corupției și protecționismului, contra-bandei, spălării de bani și finanțării terorismului, asigurarea securității statului etc. prin schimbul operativ de informații, crearea grupurilor mixte și alte activități comune de investigație, care sînt utilizate în procesul documentării și instrumentării cazurilor complicate și complexe. Au fost organizate ședințe comune cu Procuratura Anticorupție, în cadrul cărora au fost stabilite direcțiile prioritare de activitate pentru combaterea corupției la nivel înalt, inclusiv elaborate unele recomandări, care au fost aduse la cunoștința efectivului Direcției Generale Urmărire Penală a CCCEC.

**Comentarii
despre
realizarea
acțiunilor și
indicatorilor
fixați de RAI**

- În ceea ce privește desfășurarea acțiunilor stabilite de RAI pentru a considera implementată măsura 8, constatăm că CCCEC a asigurat, practic, progrese în realizarea tuturor acestor acțiuni. Menționăm că este impresionantă realizarea respectivelor acțiuni în decurs de doar câteva luni de la aprobarea lor, octombrie 2007, în calitate de priorități pentru 2008-2009, deoarece progresele menționate de Guvern în această privință în Raportul privind implementarea PAUEM se referă la perioada de până în februarie 2008.
- Referindu-ne la indicatori, constatăm că indicatorul „Numărul studiilor elaborate și al sectoarelor identificate ca fiind vulnerabile față de corupție”, în momentul când s-a întocmit Raportul Guvernului privind implementarea PAUEM până în februarie 2008, pare să fi fost de cel puțin 6, în următoarele domenii: 1) evoluția și tendințele corupției ca fenomen, 2) sistemul de învățământ, 3) achizițiile publice în medicină, 4) acreditarea și evaluarea instituțiilor medicale, 5) extragerea zăcămintelor naturale, 6) reparația și reconstrucția drumurilor publice. Cu toate acestea, dintre toate studiile amintite, pe site-ul CCCEC a putut fi găsit doar unul: „Studiu privind cuantificarea fenomenului corupției în Republica Moldova” din 2007. În general, la compartimentul „Studii și publicații”, pentru moment, pe site-ul CCCEC mai sînt publicate⁶³:
 - „Notă analitică privind corupția în rîndul avocaților” din 2009 (de 4 pagini);
 - Raportul Centrului Republican de Resurse pentru Asistență Socială „Percepția corupției în educație” din 2009;
 - Sondajul de opinie IMAS privind percepția corupției din iulie 2007;
 - două rapoarte de activitate ale CCCEC.Prin urmare, se constată neplasarea studiilor analitice realizate de CCCEC pe site-ul oficial al instituției, deși conținutul lor prezintă interes public.
- Cît privește realizarea celui de-al doilea obiectiv și indicator, de elaborare a metodologiei de evaluare a riscurilor, menționăm că, după întocmirea Raportului Guvernului despre implementarea PAUEM până în februarie 2008, a fost adoptată Metodologia de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice, aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr. 906 din 28.07.2008.

⁶³ Pentru detalii, a se vedea <http://www.cccec.md/Studiipublicatii>.

PLANUL DE ACTIVITATE AL INIȚIATIVEI REGIONALE ANTICORUPȚIE (RAI) PENTRU 2008-2009			RAPORTUL GUVERNULUI RM PRIVIND IMPLI- MENTAREA PAUEM (FEBRUARIE 2005 - FEBRUARIE 2008)
Măsura sta- bilită RM ca prioritate națională în Planul de activitate RAI pentru anii 2008-2009	Acțiunile preconiza- te pentru realizarea măsurii în Planul de activitate RAI	Indicatorii realizării măsurii stabiliți în Planul de activitate RAI	Progresul descris de Guvernul RM în realizarea acestei măsurii
1	2	3	4
Măsura 9. Elaborarea și desfășurarea unor campanii de sensibilizare a opiniei publice destinate prevenirii și combaterii corupției în anumite sectoare și instituții, inclusiv cu scopul promovării implementării reformelor prioritare și a alternativelor la practicile corupte.	– Elaborarea unor cam- panii ample de sensibilizare a opiniei publice cu asistență din partea MOLICO- Moldova; – organi- zarea Zilei internațio- nale antico- rupție.	– Discutarea campaniei de sensi- bilizare a opiniei publice; – reducerea toleranței față de corupție.	Reieșind din prioritățile activității de prevenire a corupției în clasamentul obiectivelor CCCEC, au fost continuate campaniile de sen- sibilizare anticorupție a opiniei publice. În acest context, centrul a desfășurat întruniri cu reprezentanți ai diferitor segmente sociale (funcționari ai organelor centrale de specialitate ale administrației publice; funcționari ai administrației publice locale; angajați ai instituțiilor din sistemul ocrotirii sănătății; ai inspectoratelor fiscale teri- toriale, ai Curtii de Conturi etc.). În cadrul acestor activități, audiența a fost familiarizată, în funcție de specific, cu noțiunea și esența corupției ca fenomen social și criminologic; cadrul anticorupțional legislativ și instituțional, calificarea

1	2	3	4
			juridico-penală a infracțiunilor de corupție etc. În activitatea de prevenire au fost puse în valoare și mijloacele mass-media prin difuzarea comunicatelor de presă și reportajelor TV, plasate pe pagina web a centrului.

**Comentarii
despre
realizarea
acțiunilor și
indicatorilor
fixați de RAI**

- Referindu-ne la implementarea primei acțiuni stabilite în Planul de activitate RAI pentru implementarea măsurii 9 de către Republica Moldova, și anume măsura de elaborare a unor campanii ample de sensibilizare a opiniei publice cu asistență din partea MOLICO-Moldova, constatăm că activitatea dată nu a fost realizată. Trainingurile desfășurate de către CCCEC pentru angajații din sectorul public reprezintă o componentă importantă de sensibilizare a angajaților din sectorul public, însă nu acoperă și cetățenii care apelează la serviciile autorităților publice. Este lăudabilă activitatea Serviciului de presă al CCCEC, care difuzează comunicate despre activitatea instituției, însă nici aceasta nu întrunește rigoriile unei campanii de sensibilizare a opiniei publice, după cum este descrisă în măsura 9. Astfel, atît acțiunea respectivă, cît și indicatorul „Discutarea campaniei de sensibilizare a opiniei publice” nu au fost realizate.
- Cît privește acțiunea organizării „Zilei internaționale anticorupție”, menționăm că aceasta este realizată anual, prin desfășurarea Conferinței naționale anticorupție⁶⁴.
- Indicatorul „Reducerea toleranței față de corupție” poate fi estimat doar pentru perioada 2007-2008. Sondajul realizat de Transparency International (TI)⁶⁵ indică asupra faptului că toleranța față de corupție a scăzut (de la 29,3% la 20,9% în cazul gospodăriilor casnice și de la 27,6% la 17,5% în cazul oamenilor de afaceri).

⁶⁴ În discursul directorului CCCEC la Conferința națională anticorupție din decembrie 2008, s-a menționat: „Urmare a tradiției lansate de către Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției încă în anul 2005, acest for a fost inițiat să coincidă cu „Ziua mondială a combaterii corupției”, declarată de Organizația Națiunilor Unite la 09 decembrie 2004.”

⁶⁵ „Percepțiile și experiențele reprezentanților gospodăriilor casnice și oamenilor de afaceri privind corupția în Republica Moldova” (raport), realizat de Transparency International - Moldova în cadrul programului „Consolidarea capacității de monitorizare a societății civile din Moldova” cu suportul Academiei pentru Dezvoltare Educațională, ianuarie 2009, pag. 24-25.

Concluziile Secțiunii 5

În rapoartele oficiale ale Guvernului Republicii Moldova referitoare la implementarea PAUEM nu sînt prezentate progresele îndeplinirii măsurii „Finalizarea adoptării măsurilor necesare identificate în Raportul SPAI de evaluare generală pentru Moldova din 30 aprilie 2002”. În schimb, sînt relatate progresele privind implementarea unui alt document SPAI, Declarația cu privire la 10 măsuri pentru reprimarea corupției în Europa de Sud-Est, semnată la 12 mai 2005 la Bruxelles, care însă nu stipulează că măsurile determinate în rapoartele de evaluare a statelor din cadrul SPAI se înlocuiesc cu prevederile declarației. Nici rapoartele Guvernului Republicii Moldova, nici cele ale Comisiei Europene nu precizează momentul în care a fost modificat înțelesul acestei prevederi din PAUEM, în sensul înlocuirii măsurilor recomandate în Raportul SPAI de evaluare pentru Moldova din 2002 cu realizarea prevederilor Declarației de la Bruxelles. Pentru a înțelege de ce Declarația de la Bruxelles din 2005 înlocuiește totuși constatările Raportului SPAI de evaluare pentru Moldova, trebuie să clarificăm deosebiri care există între aceste documente. Cantitativ, Raportul SPAI de evaluare pentru Moldova din 30 aprilie 2002 conține în total 61 de recomandări, pe cînd Declarația de la Bruxelles – 10 măsuri, statele membre fiind obligate să raporteze anual progresele doar în privința a trei din ele. Calitativ, Raportul de evaluare pentru Moldova din 30 aprilie 2002 propune un set de 61 de recomandări concrete de contracarare a corupției, reieșind din evaluarea situației anume în Republica Moldova, în timp ce Declarația de la Bruxelles stabilește măsuri cu caracter general, valabile pentru toate statele semnatare ale declarației.

Aparent, înlocuirea Raportului SPAI de evaluare pentru Moldova din 2002 cu Declarația de la Bruxelles din 2005 este convenabilă Guvernului Republicii Moldova, căruia, astfel, îi revine o sarcină de raportare considerabil redusă. Cu toate acestea, chiar dacă acceptăm abordarea Guvernului privind interpretarea acestei măsuri expres stabilite în PAUEM și analizăm progresele în vederea realizării măsurilor prevăzute în

Declarația de la Bruxelles, observăm că o bună parte din acțiunile propriu-zise au fost îndeplinite, dar nu și majoritatea indicatorilor. Astfel, au fost realizați indicatorii: elaborarea Metodologiei de evaluare a riscurilor și, potrivit unor sondaje, reducerea toleranței față de corupție. Nerealizați sau realizați insuficient rămân a fi următorii indicatori: îmbunătățirea nivelului încrederii în CCCEC și justiție, elaborarea mai multor studii tematice pentru elucidarea complexă a fenomenului corupției, desfășurarea unei campanii de sensibilizare a populației împotriva corupției.

SECȚIUNEA 6

CONTINUAREA COLABORĂRII CU ORGANIZAȚIILE INTERNAȚIONALE ȘI SOCIETATEA CIVILĂ ÎN PROBLEMA DATĂ

Potrivit Raportului Guvernului privind implementarea Planului de Acțiuni Republica Moldova-Uniunea Europeană (februarie 2005-februarie 2008)⁶⁶, în dreptul măsurii enunțate în PAUEM sînt relatate progrese cu privire la:

- crearea și funcționarea Alianței Anticorupție;
- aprobarea Strategiei de informare a CCCEC;
- întreveneri dintre reprezentanții CCCEC cu diverse categorii de funcționari pentru instruirea lor anticorupție;
- adoptarea măsurilor în vederea îmbunătățirii sistemului existent cu privire la protecția martorilor (cooperarea dintre autorități, promovarea unui nou proiect de lege).

Din cele raportate de Guvern observăm că: 1) doar două din patru acțiuni pot fi atribuite colaborării cu societatea civilă (înființarea Alianței Anticorupție și aprobarea Strategiei de informare a CCCEC); 2) celelalte două acțiuni raportate se refe-

⁶⁶ A se vedea compartimentul 2.1. Dialogul politic și reformele/ Democrația și supremația legii/ (3) Asigurarea eficienței luptei împotriva corupției/ Continuarea colaborării cu organizațiile internaționale și societatea civilă în problema dată (<http://www.mfa.gov.md/integrarea-europeana/2008/>).

ră, mai curînd, la cooperarea dintre autoritățile publice decît la colaborarea cu organizațiile internaționale și societatea civilă; și 3) nu se menționează nimic referitor la colaborarea cu organizațiile internaționale. Deși elucidată nereușit în Raportul Guvernului privind implementarea Planului de Acțiuni Republica Moldova-Uniunea Europeană (februarie 2005-februarie 2008), considerăm că a existat o colaborare între autorități și organizațiile internaționale, precum și cu societatea civilă. În continuare vom examina unele exemple de asemenea colaborări cu organizațiile internaționale (*subsecțiunea 6.1.*) și cu societatea civilă (*subsecțiunea 6.2.*)⁶⁷.

6.1. COLABORAREA AUTORITĂȚILOR CU ORGANIZAȚIILE INTERNAȚIONALE

Extinderea colaborării internaționale reprezintă o prioritate a Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției și a Planului de acțiuni pentru realizarea ei⁶⁸. Potrivit acestui document strategic de planificare, în perioada 2005-2008 Republica Moldova va continua să participe la acțiunile, inițiativele și proiectele ce vizează prevenirea și combaterea corupției (GRECO, Pactul de Stabilitate SPAI etc.), să coopereze cu Uniunea Europeană în cadrul Acordului de Parteneriat și Cooperare (APC), să adere la alte acte internaționale din domeniu, să încheie acorduri bi- și multilaterale referitoare la prevenirea și combaterea fenomenului corupției. Pentru optimizarea activității

⁶⁷ Pentru perioada octombrie 2007-aprilie 2008, pe pagina web a Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene sînt plasate rapoarte periodice privind cooperarea autorităților publice centrale cu organizațiile societății civile, în cadrul cărora fiecare dintre aceste autorități descrie măsurile de cooperare întreprinse. Deoarece rapoartele acoperă o perioadă scurtă, iar majoritatea măsurilor reflectate nu se referă la colaborarea în domeniul anticorupție, conținutul lor nu va fi examinat în cadrul prezentei lucrări.

⁶⁸ Adoptată prin Hotărîrea Parlamentului nr. 421 din 16.12.2004.

ții anticorupție, se vor atrage și mijloace financiare externe sub formă de asistență tehnică, granturi sau donații. Prin urmare, colaborarea autorităților publice cu organizațiile internaționale îmbracă trei forme:

1. prezentarea rapoartelor periodice de către Guvernul Republicii Moldova organizațiilor internaționale specializate în domeniul anticorupție (SPAI, GRECO) cu privire la onorarea obligațiilor asumate față de aceste structuri;
2. aderarea Republicii Moldova la actele internaționale și încheierea acordurilor bi- și multilaterale cu alte state în domeniul anticorupție;
3. cooperarea autorităților moldovenești cu organizațiile internaționale donatoare în cadrul programelor de asistență tehnică, granturi etc.

Eficiența colaborării Republicii Moldova cu SPAI și succesul acestei structuri, RAI, precum și cu GRECO a fost prezentată în *Secțiunile 5 și 4*, iar ratificarea convențiilor internaționale în domeniu a fost descrisă în cadrul *Secțiunii 2* a prezentei lucrări. Prin urmare, în cadrul acestei secțiuni vor fi prezentate succint doar rezultatele colaborării autorităților cu organizațiile internaționale donatoare, precum și cele ale colaborării cu societatea civilă.

În perioada 2005-2008, principalele programe anticorupție desfășurate cu susținerea financiară a organizațiilor internaționale au fost:

- Planul Preliminar de Țară al Republicii Moldova (PPT) în cadrul Programului SUA „Provocările Mileniului”; și
- Proiectul comun al Comisiei Europene și al Consiliului Europei împotriva corupției, spălării banilor și finanțării terorismului în Republica Moldova (Programul MOLICO), cofinanțat de Comisia Europeană, Agenția Suedeză pentru Cooperare și Dezvoltare Internațională și Consiliul Europei.

Ambele programe prevedeau cooperarea autorităților cu organizațiile internaționale donatoare, dar și cu organizații neguvernamentale. Astfel, cinci organizații neguvernamentale au monitorizat implementarea de către autorități a Programului de acțiuni privind implementarea PPT⁶⁹, iar în cadrul Programului MOLICO, organizațiile neguvernamentale au desfășurat cercetări sociologice ale fenomenului corupției și activități de prevenire a corupției.

- *PPT*

Prin Planul Preliminar de Țară (PPT), Guvernul RM și-a asumat obligația să continue, cu susținerea Programului american „Provocările Mileniului“, reformele de reducere a corupției în cinci domenii:

1. consolidarea capacității sistemului judecătoresc în prevenirea și combaterea corupției;
2. consolidarea capacității de monitorizare a societății civile și mass-mediei;
3. prevenirea și combaterea corupției în domeniul ocrotirii sănătății;
4. prevenirea și controlul corupției în administrația fiscală, vamală și în organele de poliție;
5. reformarea și optimizarea activității CCCEC.

Cu acest scop, Guvernul RM a beneficiat de asistență în valoare de 24,7 milioane USD din partea Guvernului SUA. În pofida succeselor înregistrate, implementarea PPT nu a fost lipsită de abordări necoordonate, apreciate negativ⁷⁰.

⁶⁹ HG nr. 32 din 11.01.2007 pentru aprobarea Programului de acțiuni privind implementarea Planului Preliminar de Țară al Republicii Moldova în cadrul Programului SUA „Provocările Mileniului“.

⁷⁰ Drept exemplu de abordări necoordonate poate fi invocat cazul reorganizării CCCEC, care, în februarie 2008, a fost reorganizat conform recomandărilor formulate în cadrul PPT, iar la finele anului 2008 a fost iarăși reorganizat, la indicație politică, fără evaluare metodologică și conceptuală prealabilă.

- *Proiectul MOLICO*

Proiectul comun al Comisiei Europene și al Consiliului European împotriva corupției, spălării banilor și finanțării terorismului în Republica Moldova (MOLICO), cofinanțat de Comisia Europeană, Agenția Suedeză pentru Cooperare și Dezvoltare Internațională și Consiliul European, și-a început activitatea în august 2006, a durat trei ani și a dispus de un buget de 3,5 milioane euro. Obiectivele principale ale proiectului au fost asigurarea implementării strategiei anticorupție a Moldovei în baza planurilor de acțiuni anuale și consolidarea sistemului de contracarare a spălării banilor, finanțării terorismului în Moldova, în conformitate cu standardele internaționale și practicile pozitive, precum și cu recomandările Moneyval. Cele mai esențiale progrese ale componentei anticorupție a Proiectului MOLICO au fost două măsuri eficiente de prevenire: expertiza anticorupție a proiectelor de legi și altor acte normative și metodologia de evaluare a riscurilor⁷¹. Principala instituție-partener din Moldova a Proiectului MOLICO a fost CCCEC.

6.2. COLABORAREA AUTORITĂȚILOR CU SOCIETATEA CIVILĂ

Declarînd formal că sînt conștiente de necesitatea cooperării cu societatea civilă, autoritățile recunosc insuccesele din domeniul respectiv, rapoartele naționale anticorupție pe anii 2006-2008 conținînd constatări despre:

- dificultățile legate de „lipsa abordării strategice de cooperare a sectorului public cu societatea civilă”⁷²;

⁷¹ „Proiect împotriva Corupției, Spălării Banilor și Finanțării Terorismului în Republica Moldova. Raport final (analiza progresului)”, distribuit la 10.07.2009 în cadrul Conferinței de închidere a Proiectului MOLICO, pag. 4.

⁷² Raport național anticorupție 2006.

- importanța punerii în valoare „a unei bune cooperări cu societatea civilă și mass-media în domeniul combaterii corupției”⁷³;
- necesitatea „parteneriatului constructiv între instituțiile statale și societatea civilă”⁷⁴.

Punerea în aplicare a PAUEM a impulsionat procesul de cooperare a autorităților cu societatea civilă, inclusiv în domeniul anticorupție, fiind înregistrate o serie de evoluții majore, cu impact de perspectivă. Printre autoritățile publice care au colaborat cu reprezentanții societății civile în domeniul prevenirii și combaterii corupției în perioada de acțiune a PAUEM pot fi menționate Parlamentul, Guvernul, autoritatea judecătorească, anumite ministere și servicii publice, precum și CCCEC.

- *Colaborarea Parlamentului cu societatea civilă*

La finele anului 2005 a fost aprobată Concepția privind cooperarea dintre Parlamentul Republicii Moldova și societatea civilă⁷⁵, care a avut drept scop stabilirea principiilor de interacțiune între Parlament și reprezentanții societății civile, consultarea permanentă între părți. În virtutea prevederilor Concepției, pe site-ul oficial al Parlamentului au început să fie plasate pentru dezbateri publice texte ale proiectelor de acte legislative. Mecanismul propus a fost recepționat de societatea civilă, care s-a implicat activ în expertizarea proiectelor de acte legislative și înaintarea propunerilor pentru perfecționarea acestora, fapt apreciat de demnitarii de cel mai înalt rang (spicherul Parlamentului). Pe parcurs însă, procesul de cooperare s-a redus la câteva domenii mai înguste, doar câteva organizații au reușit să păstreze ritmul și interesul, în mare parte datorită faptului că

⁷³ Raport național anticorupție 2007.

⁷⁴ Raport național anticorupție 2008.

⁷⁵ HP Nr. 373-XVI din 29.12.2005

implementau proiecte speciale în domeniu, cu suport financiar extern. Nici Parlamentul nu a procedat într-o manieră adecvată: câteva anumite prevederi concrete ale mecanismului cooperării nu au fost puse în aplicare; proiecte importante au fost promovate fără a se respecta principiile și procedura cooperării, fără a lua în considerație propunerile organizațiilor societății civile. Gradul de transparență și deschidere a autorităților față de ONG-uri a rămas insuficient și s-a redus și mai mult prin sistarea transmisiunii în direct a ședințelor plenare ale Parlamentului.

Un exemplu reușit al cooperării Parlamentului cu societatea civilă este implementarea mecanismului de expertiză a coruptibilității⁷⁶. Aplicarea acestui nou tip de expertiză pe parcursul a 3 ani a sporit transparența procesului legislativ în ansamblu și a demonstrat o eficiență de 52,01% de obiecții și propuneri ale experților societății civile acceptate de către Parlament. În același timp, analiza expertizei coruptibilității asupra pachetului de legi anticorupție a scos la iveală un randament redus de acceptare a obiecțiilor și propunerilor, acesta constituind doar 38,4%. Eșecul mai multor legi anticorupție și necesitatea perfecționării acestora constituie realități obiective, ieșite în evidență chiar în momentul punerii în aplicare a acestor noi reglementări⁷⁷.

- *Colaborarea Guvernului cu societatea civilă*

Guvernul a confirmat necesitatea cooperării cu societatea civilă și a inclus respectivele politici drept prioritate a programelor de guvernare⁷⁸. În același timp, deși programele generale de ac-

⁷⁶ Prin intermediul asociației obștești „Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției”, pentru mai multe detalii, a se vedea www.capc.md.

⁷⁷ „Eficiența mecanismului de efectuare a expertizei coruptibilității proiectelor de acte legislative și alte acte normative în Republica Moldova între anii 2006 și 2009. Studiu”, iulie 2009, pag. 99, 102-103.

⁷⁸ Programul de activitate a Guvernului pe anii 2005-2009, pe anii 2008-2009.

tivitate a Guvernului prevăd cooperare, în planurile trimestriale, de activitate concretă a Guvernului, noțiunea de „colaborare cu societatea civilă” este întâlnită o singură dată (din 16 planuri aprobate în perioada 2005-2009). Astfel, HG nr. 1130 din 29.09.2006 pentru aprobarea Planului de activitate a Guvernului pe trimestrul IV al anului 2006 prevede elaborarea de către MAEIE și aprobarea de către Guvern a unui act normativ „Privind mecanismul de colaborare între autoritățile administrației publice și societatea civilă”, dar nici acest document nu a mai fost aprobat, executivul evitînd în continuare instituirea unor mecanisme noi și eficiente pentru cooperare⁷⁹.

Drept exemplu de cooperare eficientă în domeniul anticorupție poate fi menționată colaborarea Guvernului cu Alianța Anticorupție⁸⁰, o uniune de organizații neguvernamentale, cu precădere din sfera politicilor publice, drept, instituții democratice și mass-media. Grație acordului încheiat, organizațiile membre ale Alianței Anticorupție au fost atrase pentru a participa în diverse activități de monitorizare, evaluare și propagare a implementării politicilor anticorupție.

- *Colaborarea CCCEC cu societatea civilă*

Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, în virtutea statutului său de organ specializat și de implementator al Planului de acțiuni pentru realizarea Strategiei naționale anticorupție, a desfășurat principalele și cele mai numeroase

⁷⁹ În calitate de exemplu al eșecului cooperării poate fi invocat și cazul „Consiliului Național de Participare” (CNP), inițiat de Guvern, cu scopul de a asigura participarea societății civile și sectorului privat la procesul de elaborare, implementare, monitorizare, evaluare și revizuire a politicilor. Deși procesul constituirii a demarat în vara anului 2008, abia la 5 noiembrie 2008 Guvernul a aprobat crearea CNP. Ulterior însă, Guvernul a abandonat, fără explicații, ideea respectivă și nu a aprobat regulamentul de activitate al CNP, nu a stabilit mecanismele de cooperare și nu a procedat la consultarea cu CNP a documentelor elaborate.

⁸⁰ Pentru detalii, a se vedea www.alianta.md.

activități de cooperare cu societatea civilă. Printre cele mai importante abordări la acest capitol pot fi enumerate:

- semnarea și punerea în aplicare a acordurilor de cooperare cu Alianța Anticorupție, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției, Centrul Național pentru Transparență și Drepturile Omului, IDIS „Viitorul”, Academia de Științe a Moldovei;
- inițierea și colaborarea la efectuarea sondajelor sociologice specializate (IMAS, Transparency International, CRASS);
- crearea mecanismului de semnalare a deficiențelor în cadrul CCCEC (aplicarea cartonașului galben, Centrul SOCIOPOLIS);
- implicarea și participarea organizațiilor societății civile la monitorizarea implementării Strategiei naționale anticorupție (ședințele Grupului de monitorizare, conferințele de prezentare a rapoartelor naționale);
- constituirea Consiliului civil privind monitorizarea CCCEC, menit să evalueze, să monitorizeze și să consulte CCCEC⁸¹.

Concluziile Secțiunii 6

Deși instituțiile de stat se declară deschise și anunță anumite mecanisme de cooperare, rezultatele rămân destul de modeste, printre cauzele insucceselor fiind:

- lipsa voinței reale de a coopera, perceperea redusă a importanței societății civile;
- prevalarea influenței politice în abordarea priorităților;
- ineficiența mecanismelor de colaborare propuse;
- reticența reciprocă, generată de abordările selective sau anumite decizii ad-hoc;

⁸¹ Consiliul civil și-a început activitatea *de facto* abia în primăvara anului 2009, iar eficiența acestuia este dificil de apreciat. Totuși anumite deficiențe sînt deja prognozabile, din cauza imperfecțiunii reglementărilor inițiale despre constituirea și activitatea consiliului și din cauza competențelor reduse ale acestuia.

- incapacitatea organizațiilor societății civile de a acorda asistență calificată și de durată pe un spectru larg de probleme;
- lipsa resurselor interne pentru dezvoltarea capacităților și refuzul statului de a facilita activitățile „sectorului trei” prin finanțări, reduceri de impozite, modificarea legislației etc.

Un imbold aparte pentru procesul de cooperare ar trebui să îl dea punerea în aplicare a Legii nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, intrată în vigoare în primăvara anului 2009. Însă și pentru acest caz rămân valabile îngrijorări referitoare la imperfecțiunea prevederilor și mecanismelor incluse, lipsa resurselor și capacităților adecvate, deficiențele de punere în aplicare a noii reglementări.

SECȚIUNEA 7

IMPLEMENTAREA STRATEGIEI NAȚIONALE PRIVIND PREVENIREA ȘI COMBATEREA CORUPȚIEI

Strategia națională privind prevenirea și combaterea corupției (în continuare „Strategia națională anticorupție”) a fost aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr. 421-XV din 16.12.2004 și pusă în aplicare prin adoptarea unor planuri de acțiuni periodice, specificînd activitățile, acțiunile concrete, instituțiile responsabile, termenele de realizare. Începînd cu anul 2006, planurile de acțiuni conțin și descrierea rezultatului scontat. Pentru anii 2005 și 2006 au fost adoptate planuri de acțiuni anuale, ulterior fiind adoptat un plan pentru perioada 2007-2009. Strategia națională anticorupție dispune de un mecanism de monitorizare a implementării ei. Astfel, prin decret prezidențial a fost înființat un grup de monitorizare, care se reunește cel puțin o dată pe lună pentru a discuta realizările și problemele ce apar în procesul îndeplinirii planurilor de acțiuni pentru implementarea strategiei și propune recomandări pentru rezolvarea acestor probleme. CCCEC îndeplinește funcția de secretariat al grupului de monitorizare, fiind responsabil de asigurarea realizării cotidiene a planurilor de acțiuni.

Realizarea Planului de acțiuni pentru anul 2005. Referitor la implementarea Planului de acțiuni pentru anul 2005, Guvernul a concluzionat că este evidentă necesitatea intensificării în continuare a acțiunilor de prevenire și combatere a corupției, creșterii responsabilității tuturor instituțiilor administrației publice în implementarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției, sporirii gradului de transparență în activitatea acestora, inclusiv în relațiile cu mass-media, calificând drept satisfăcătoare acțiunile întreprinse de autoritățile responsabile de implementare⁸². Analize cantitative ale implementării celor 55 de măsuri prevăzute în Planul de acțiuni pentru anul 2005 lipsesc.

Realizarea Planului de acțiuni pentru anul 2006. Potrivit Guvernului, din cele 49 de măsuri prevăzute în Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei în anul 2006, 41 măsuri au fost realizate, 5 se aflau în proces de realizare, iar 3 nu au fost realizate⁸³. Astfel, din 49 măsuri, peste 80% au fost implementate.

Realizarea Planului de acțiuni pentru 2007-2009. Planul include 101 măsuri, dintre care 55 sînt măsuri permanente, 8 sînt în curs de realizare și 2 nu au fost realizate⁸⁴.

Constatăm că, sub aspect cantitativ, Strategia națională anticorupție are o rată destul de înaltă de implementare, cel puțin

⁸² Hotărîrea Guvernului nr. 1400 din 30.12.2005 cu privire la activitatea Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției pentru realizarea Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției.

⁸³ Hotărîrea Guvernului nr. 200 din 26.02.2007 cu privire la implementarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției și activitatea Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției în anul 2006.

⁸⁴ „Proiect împotriva Corupției, Spălării Banilor și Finanțării Terorismului în Republica Moldova. Raport final (analiza progresului)”, distribuit la 10.07.2009 în cadrul Conferinței de închidere a Proiectului MOLICO, pag. 11.

începînd cu anul 2006, cînd Guvernul a început să facă evaluări cantitative a măsurilor realizate. Guvernul însă nu evaluează atingerea rezultatelor scontate, fixate în planurile de acțiuni începînd cu anul 2006, limitîndu-se doar la constatări numerice și aprecieri generalizate. Pe de altă parte, Guvernul nici nu ar fi în stare să cuantifice rezultatele scontate din planurile de acțiuni, deoarece:

- nu toate măsurile au o descriere a rezultatelor scontate;
- majoritatea rezultatelor scontate sînt formulate foarte vag⁸⁵;
- lipsesc indicatori de succes ai atingerii rezultatelor, precum și indicatori de verificare.

O problemă este lipsa studiilor și cercetărilor referitoare la atingerea rezultatelor scontate, care ar permite o estimare a calității și eficienței măsurilor întreprinse potrivit Strategiei naționale anticorupție. În cadrul ședințelor grupului de monitorizare a implementării Strategiei, autoritățile responsabile prezintă rapoarte formale, în care se descrie, mai curînd, efortul cantitativ depus decît calitatea și potențialul acestui efort de a soluționa probleme legate de prevenirea și combaterea corupției în domeniile gestionate⁸⁶.

⁸⁵ Spre exemplu, măsura 1.13. „Ajustarea actelor legislative și normative la prevederile Legii nr. 235-XVI din 20 iulie 2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător” are rezultatul scontat de „creare a cadrului juridic favorabil mediului de afaceri și climatului investițional”. Pentru a stabili realizarea acestui rezultat este necesar să se efectueze studii cu privire la gradul de satisfacție a întreprinzătorilor față de legislația ce le reglementează activitatea, să se monitorizeze creșterea numărului întreprinzătorilor, a capitalurilor etc.

⁸⁶ A se vedea referitor la caracterul formal al rapoartelor guvernamentale și „Proiect împotriva Corupției, Spălării Banilor și Finanțării Terorismului în Republica Moldova. Raport final (analiza progresului)”, distribuit la 10.07.2009 în cadrul Conferinței de închidere a Proiectului MOLICO, pag. 11.

Concluziile Secțiunii 7

Implementarea Strategiei naționale anticorupție a avut un impact pozitiv în majoritatea domeniilor abordate, influențând și o parte din indicatorii anticorupție internaționali, care s-au ameliorat puțin după punerea ei în aplicare. Succesul este explicabil prin câțiva factori:

- combaterea corupției este fixată în calitate de prioritate a programului de guvernare;
- crearea și aplicarea unui mecanism de monitorizare și raportare a implementării Strategiei anticorupție;
- asistența financiară, tehnică și metodologică oferită de donatori externi (Proiectul MOLICO).

Pe de altă parte, impactul implementării Strategiei naționale anticorupție ar putea fi amplificat dacă planurile de acțiuni pentru realizarea ei ar conține o descriere mai clară a rezultatelor scontate, indicatori de succes ai atingerii rezultatelor și indicatori de verificare. De asemenea, este important să fie făcute anumite cercetări în rândurile beneficiarilor rezultatelor scontate, pentru a determina dacă aceștia percep impactul implementării.

SECȚIUNEA 8

APRECIERILE COMISIEI EUROPENE DESPRE IMPLEMENTAREA COMPONENTEI ANTICORUPȚIE A PAUEM

În raportul său din 2006, Comisia Europeană a constatat, la modul general, că Guvernul RM a întreprins primii pași în vederea contracarării corupției, care reprezintă o provocare deosebită pentru Republica Moldova, menționând că, deși Moldova dă dovadă de angajament față de implementarea PAUEM, implementarea reformelor necesită mai multă atenție, inclusiv în domeniile în care au loc progrese legislative semnificative⁸⁷.

⁸⁷ Commission staff working document accompanying the: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Strengthening of the European Neighbourhood Policy. Overall Assessment (COM[2006] 726 final), Bruxelles, 4 decembrie 2006, SEC(2006) 1504/2.

Evaluînd succesele Guvernului Republicii Moldova în implementarea componentei anticorupție a PAUEM, **în raportul său din 2008, Comisia Europeană a reținut următoarele progrese:**

- adoptarea Planului de acțiuni pentru perioada 2007-2009 în vederea implementării Strategiei anticorupție și modificarea acestuia la sfîrșitul anului;
- ratificarea de către Republica Moldova a Convenției ONU împotriva corupției și a Protocolului adițional la Convenția penală cu privire la corupție a Consiliului Europei;
- depunerea eforturilor pentru expertizarea proiectelor de acte legislative anticorupție înainte de adoptarea lor, deși acest lucru nu se întîmplă întotdeauna în practică⁸⁸;
- consolidarea cadrului instituțional;
- întreprinderea unor activități în domeniul prevenirii corupției și sensibilizării publicului cu privire la fenomenele ce țin de corupție.

Din cele expuse mai sus, observăm că organismele europene sesizează caracterul preponderent formal al implementării măsurilor anticorupție din PAUEM de către Guvern, cum ar fi actualizarea, modificarea Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție, ratificarea instrumentelor internaționale în domeniu, fără a face o apreciere a implementării propriu-zise nici a strategiei, nici a convențiilor internaționale. Comisia Europeană, deși exprimă unele rezer-

⁸⁸ În acest context, se are în vedere expertiza anticorupție efectuată de CCCEC și care, deși este prevăzută de lege pentru toate proiectele de acte legislative și normative, în realitate nu este efectuată de fiecare dată, din cauza mecanismului imperfect stabilit pentru efectuarea acestui tip de expertiză de către CCCEC. Astfel, CCCEC, făcînd parte din Guvern, de regulă are acces doar la proiectele de acte legislative ce emană de la Guvern, nu și de la alți subiecți investiți cu drept de inițiativă legislativă. De asemenea, deși nu există derogări exprese, CCCEC nu efectuează expertiză anticorupție la proiectele de acte legislative elaborate de CCCEC.

ve, recunoaște anumite progrese realizate de Guvern în vederea efectuării expertizei anticorupție, consolidării cadrului instituțional, prevenirii și sensibilizării populației despre fenomenul corupției. Observăm că, în raportul său, Comisia nu face niciun comentariu pe marginea onorării obligației asumate de Guvern în cadrul PAUEM în ceea ce privește finalizarea adoptării măsurilor necesare identificate în autoevaluarea Inițiativei Anticorupție a Pactului de Stabilitate (SPAI) și raportul analitic de bilanț al Republicii Moldova din aprilie 2002. Potrivit Comisiei Europene, realizarea obiectivelor PAUEM va depinde de:

- implementarea Strategiei naționale anticorupție și a Planului de acțiuni;
- implementarea recomandărilor GRECO;
- asigurarea funcționării independente și eficiente a CCCEC, liber de influențe politice și în conformitate cu scopul original de combatere a corupției;
- intensificarea în continuare a cooperării cu societatea civilă⁸⁹.

Ulterior, **în raportul din 2009, Comisia Europeană a menționat următoarele realizări** ale Guvernului în vederea implementării componentei anticorupție a PAUEM:

- adoptarea și intrarea în vigoare a unor importante legi anticorupție (privind partidele politice, conflictul de interese, prevenirea și combaterea corupției, protecția martorilor și a participanților la proces; Codul de etică pentru funcționarii publici; modificări la legea cu privire la declararea veniturilor și bunurilor de către funcționarii publici);
- concluzia GRECO despre înregistrarea unui progres semnificativ în implementarea recomandărilor sale în Moldova. Chiar dacă acestea au contribuit la îmbunătățirea poziției

⁸⁹ Raportul Comisiei Europene privind implementarea Politicii Europene de Vecinătate în anul 2007, Bruxelles, 3 aprilie 2008, COM (2008) 399.

Moldovei în studiile internaționale privind percepția corupției, progresele trebuie să fie urmate de o alocare suficientă a resurselor și de o legislație secundară corespunzătoare pentru a asigura implementarea lor eficientă. În câteva domenii, măsurile întreprinse rămân a fi insuficiente sau nu au fost finalizate ori adoptate⁹⁰, existînd, prin urmare, posibilitatea de ajustare în continuare a cadrului legislativ;

- solicitarea adresată de Guvern instituțiilor publice centrale de a efectua evaluări ale riscului de corupție și de a elabora planuri de integritate cu sprijinul CCCEC, analiza acestuia indicînd necesitatea de a extinde măsura și asupra instituțiilor publice locale;
- crearea în luna noiembrie 2008 a Consiliului coordonator pentru prevenirea și combaterea criminalității în vederea coordonării acțiunilor care au ca scop prevenirea și combaterea criminalității și corupției, a traficului de ființe umane și a migrației ilegale.

Recomandarea principală a Comisiei Europene în ceea ce privește înlăturarea deficiențelor actuale ale implementării componentei anticorupție a PAUEM se referă la necesitatea consolidării mecanismului de monitorizare a Strategiei naționale anticorupție și de implicare mai largă a părților interesate de la Guvern și societatea civilă. Comisia a mai menționat lipsa oricărui progres în vederea promovării proiectului de lege privind corupția alegătorilor⁹¹.

⁹⁰ Sînt invocate următoarele aspecte: în ceea ce privește legislația cu privire la tehnici speciale de investigare, includerea într-o măsură mai largă a corupției în combaterea spălării banilor, mecanisme eficiente de control al conflictelor de interese și declarațiilor de active, raportarea corupției și protecția persoanelor ce au raportat cazuri de corupție sau incriminarea unor infracțiuni de contabilitate ori de manipulări.

⁹¹ Raport de progres Republica Moldova, care însoțește comunicarea Comisiei către Consiliul și Parlamentul European „Implementarea Politicii Europene de Vecinătate în anul 2008”, Bruxelles SEC (2009).

Concluziile Secțiunii 8

Evaluind progresele Guvernului în vederea implementării componentei anticorupție a PAUEM, Comisia Europeană a sesizat caracterul preponderent formal al măsurilor anticorupție întreprinse, în special în ceea ce ține de completarea și modificarea cadrului legislativ național și ratificarea instrumentelor internaționale în domeniu.

Cît privește implementarea măsurilor anticorupție concrete ale PAUEM, constatăm următoarele:

- referitor la implementarea recomandărilor GRECO – Comisia Europeană se arată satisfăcută de progresele Guvernului, recunoscute expres de GRECO, amintind însă necesitatea alocării suficiente a resurselor și ajustării cadrului normativ pentru a asigura implementarea eficientă a recomandărilor GRECO;
- referitor la îndeplinirea recomandărilor incluse în raportul SPAI de evaluare a Moldovei din aprilie 2002 – Comisia Europeană nu a comentat în niciun raport progresele înregistrate în această privință;
- referitor la colaborarea autorităților cu organizațiile internaționale și societatea civilă – Comisia Europeană a menționat necesitatea intensificării cooperării cu societatea civilă, precum și antrenarea mai largă a reprezentanților societății civile în mecanismul de monitorizare a implementării Strategiei anticorupție;
- referitor la implementarea Strategiei naționale anticorupție – Comisia Europeană a menționat progresele depuse de Guvern în vederea adoptării proiectelor de acte legislative și normative prevăzute de Planurile de acțiuni pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție, fără a comenta eficiența implementării noului cadru legislativ, și a recomandat, de asemenea, necesitatea consolidării mecanismului de monitorizare a Strategiei naționale anticorupție și de implicare mai largă a părților interesate de la Guvern și societatea civilă în acest proces.

Printre alte recomandări formulate de Comisia Europeană pentru asigurarea implementării componentei anticorupție a PAUEM, cea mai importantă este asigurarea funcționării independente și eficiente a CCCEC, liber de influențe politice și în conformitate cu scopul original de combatere a corupției.

CAPITOLUL III.

PROBLEME SISTEMICE CARE ZĂDĂRNICESC EFICIENȚA RESPECTĂRII ANGAJAMENTELOR INTERNAȚIONALE ÎN DOMENIUL PREVENIRII ȘI COMBATERII CORUPȚIEI

Analizînd evoluția sectorului anticorupție în Republica Moldova din ultimii zece ani și influențele implementării PAUEM în acest context, ajungem la concluzia că părerile populației despre eforturile depuse în lupta împotriva corupției nu sînt în relație cu randamentul real al acestora. Acest lucru se întîmplă pentru că, pe de o parte, autoritățile, cu excepția anilor electorali, nici nu se prea obosesc să dea informații despre ele, iar pe de altă parte, pentru că fenomenul corupției nu este bine înțeles de societatea noastră. Cu referire la aspectul combaterii corupției, elucidat în *Secțiunea 3*, conchidem că eforturile autorităților se concentrează, mai degrabă, asupra înregistrării infracțiunilor de corupție și celor conexe, decît asupra condamnărilor pronunțate de instanțele de judecată și sancționării persoanelor corupte. Mai jos vom încerca să explicăm cum se formează percepția populației în ceea ce privește corupția, influențînd încrederea în organele de drept (*Secțiunea 9*), carențele unui sistem desuet, în care indicii descoperirii infracțiunilor de corupție lucrează împotriva indicatorilor de performanță ai organelor de drept (*Secțiunea 10*) și deficiențele noii legislații anticorupție (*Secțiunea 11*).

SECȚIUNEA 9

MANIPULAREA OPINIEI PUBLICE

Vom încerca, în cele ce urmează, să vedem care este corelația dintre percepția populației referitoare la fenomenul corupției în Republica Moldova, conform sondajelor de opinie publică, și eforturile de combatere a corupției în ultimii zece ani, înregistrate de statisticile oficiale.

Tabelul 8. Corelația dintre percepția populației în ceea ce privește fenomenul corupției în Republica Moldova și eforturile de combatere a corupției, perioada 1999-2008

PERIOADA	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Indicele de percepere a corupției (IPC calculat de TI)	2,6	2,6	3,1	2,1	2,4	2,3	2,9	3,2	2,8	2,9
Numărul infracțiunilor de corupție înregistrate	126	130	164	123	241	357	702	793	542	613
PERIOADA	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Procentul populației mulțumite de ceea ce face conducerea țării pentru combaterea corupției (BOP – primăvara)	-	-	6%	6%	10%	8%	17%	13%	11,6%	8,6%
Ponderea condamnărilor în cauze de corupție din numărul infracțiunilor de corupție înregistrate	25%	37%	21%	33%	15%	19%	5%	10%	18%	14%

Statistica sentințelor de condamnare în cazurile de corupție nu se bucură de aceeași mediatizare ca statistica infracțiunilor înregistrate. Compararea datelor (pe orizontală) din Tabelul 8 confirmă o dată în plus acest lucru, relevând existența unei corelații de proporționalitate directă dintre percepția populației asupra corupției în țară și numărul de infracțiuni înregistrate.

Pe de altă parte, randamentul real al eforturilor de combatere a corupției⁹² nu pare să aibă nicio influență logică asupra nivelului de corupție perceput de populație și asupra gradului de satisfacție a cetățenilor pentru ceea ce fac autoritățile în vederea eradicării corupției. Mai mult decât atât, pare a fi chiar invers proporțional în anumiți ani (compararea datelor pe verticală). Astfel:

- în **2002** (an postelectoral), numărul infracțiunilor de corupție înregistrate este cel mai mic comparativ cu toată perioada de referință (123), dar ponderea condamnărilor este totuși destul de mare (33%), Indicele de percepție a corupției (IPC) este cel mai mic (2,1), la fel ca și nivelul de satisfacție a populației pentru eforturile de combatere a corupției (6%);
- în **2005** (an electoral), numărul infracțiunilor de corupție înregistrate se dublează în raport cu anul precedent (de la 357 la 702), dar ponderea condamnărilor este cea mai mică (5% din cazurile înregistrate), IPC crește brusc (de la 2,3 la 2,9), iar nivelul de satisfacție a populației pentru eforturile de combatere a corupției este cel mai înalt din întreaga perioadă de referință (17%);
- în **2006** (an postelectoral), numărul infracțiunilor de corupție înregistrate crește în comparație cu anul precedent (de la 702 la 793), iar ponderea condamnărilor se dublează

⁹² Prin randament real al eforturilor de combatere a corupției, autorul subînțelege ponderea condamnărilor pe cauze de corupție din numărul total de asemenea infracțiuni înregistrate.

(de la 5% la 10% din cazurile înregistrate), IPC continuă să crească (de la 2,9 la 3,2), însă nivelul satisfacției populației pentru eforturile de combatere a corupției descrește (de la 17% la 13%);

- în **2007** (an electoral), numărul infracțiunilor de corupție înregistrate scade față de anul precedent (de la 793 la 542) și atrage după sine și scăderea IPC (de la 3,2 la 2,8). Deși ponderea condamnărilor din cazurile înregistrate continuă să crească pe parcursul anilor 2006-2007, nivelul satisfacției populației pentru eforturile de combatere a corupției continuă să scadă (pînă la 11,6%).

Din cele expuse mai sus, desprindem două legități:

- 1) Indicele de percepere a corupției este direct proporțional cu numărul infracțiunilor de corupție înregistrate;
- 2) randamentul real al eforturilor depuse de stat pentru combaterea corupției este invers proporțional gradului de mulțumire a populației pentru ceea ce întreprinde statul în vederea combaterii corupției.

Pentru prima legitate pot fi găsite explicații. Pe de o parte, statistica infracțiunilor de corupție înregistrate este frecvent dată publicității în cadrul conferințelor de presă ale organelor de drept și cu ocazia altor evenimente publice – această statistică apare în diverse surse oficiale. Pe de altă parte, statistica condamnărilor rămîne, de regulă, ocultă. Imaginile cu reținerea bănuților și învinuiților în flagrant delict în cazuri de corupție nu sînt aproape niciodată ratate de posturile de televiziune, pe cînd imaginile de la ședințele de judecată publice, în care se pronunță sentințe de condamnare a funcționarilor corupți, sînt de-a dreptul o raritate în aceleași surse media din Republica Moldova. Astfel, lipsa informării populației despre condamnări în cauze de corupție este, probabil, unica explicație plauzibilă pentru cea de a doua legitate.

Concluziile Secțiunii 9

Deși succesul principal al combaterii corupției sînt condamnările, de obicei, autoritățile RM evidențiază eforturile repressive din domeniul anticorupției fără a oferi detalii statistice despre condamnări pe cauze de corupție. În schimb, Guvernul încearcă să convingă populația despre intensitatea combaterii corupției prin anunțarea unor statistici mai puțin relevante, cum sînt statisticile infracțiunilor de corupție înregistrate, care, de la an la an, se află într-o aparentă creștere. Imaginile ce ilustrează realizările obținute prin combaterea corupției în RM sînt cele de reținere în flagrant a persoanelor bănuite de săvîrșirea actelor de corupție și aproape niciodată imaginile în care instanțele judecătorești pronunță sentințe de condamnare în privința inculpaților pe cauze de corupție.

În consecință, populația își formează părerea despre randamentul eforturilor depuse pentru contracararea corupției doar în funcție de dinamica statisticilor referitoare la infracțiunile înregistrate, de frecvența imaginilor cu rețineri în flagrant a bănuților, fără a realiza soarta finală a acestor dosare. Această concluzie se desprinde din analiza statisticilor cu privire la numărul infracțiunilor de corupție înregistrate, a căror creștere atrage inevitabil și o îmbunătățire a percepției populației în ceea ce privește răspîndirea corupției.

În practică însă, lucrurile sînt diferite. Cu cît crește numărul infracțiunilor de corupție înregistrate, cu atît mai mică este ponderea condamnărilor din numărul total de infracțiuni de corupție înregistrate, ceea ce vorbește despre o instrumentare cantitativă și nu calitativă a acestor dosare. Cu toate acestea, populația, nefiind informată despre statisticile judiciare, poate fi ușor indusă în eroare referitor la eficiența luptei împotriva corupției, doar prin intensificarea reținerilor în fragrant și nu prin condamnarea neapărată a acestor persoane.

Acest „truc” este deseori utilizat în perioadele campaniilor electorale de către autorități, care, știind că electoratul acordă o însemnătate deosebită problemei corupției, impun „depistarea” unui număr mai mare al infracțiunilor de corupție, inclusiv în rîndurile oponenților politici, și mediatizarea inten-

să a imaginilor cu rețineri în flagrant, prezentarea bănuțiilor la interogatoriu etc. În același timp, nu sînt mediatizate cazurile frecvente de încetare a procesului sau de achitare a acestor persoane de către instanța de judecată, pe motivul insuficienței probelor sau calității nesatisfăcătoare a acestora. Aceste concluzii se desprind din analiza indicatorilor de satisfacție a populației față de eforturile statului pentru a combate corupția, a căror valoare sporește atunci cînd cresc statisticile înregistrării infracțiunilor, în special în anii în care se desfășoară campanii electorale, dar care nu sînt influențați de scăderea volumului de condamnări în aceiași ani.

SECȚIUNEA 10

LIPSA INDICATORILOR DE PERFORMANȚĂ A ORGANELOR DE DREPT

Comparînd datele din Tabelul 8, desprindem altă legitate: creșterea bruscă a numărului de infracțiuni de corupție înregistrate decurge paralel cu scăderea ponderii condamnărilor în cauze de corupție înregistrate. Cea mai bună explicație, sugerată de înțelepciunea populară, ar fi că „graba strică treaba”.

Este evident că, atunci cînd însuși statul apreciază reușita organelor sale de drept reieșind din indicii înregistrării/ descoperirii infracțiunilor, fără a ține cont în această evaluare și de anumiți indicatori de performanță calitativă a sistemului (cum ar fi numărul sentințelor de condamnare și ponderea acestui număr din totalul infracțiunilor înregistrate), organele de drept fac tot posibilul să înregistreze cît mai multe infracțiuni, urmărind să obțină laude și recunoașterea oficială, chiar și în detrimentul unei desfășurări calitative a procesului penal, iar uneori, chiar în defavoarea echității și a adevărului juridic. Cursa în care, an după an, sînt antrenate autoritățile de combatere a corupției pentru obținerea celor mai înalți indici de înregistrare/ descoperire a infracțiunilor este însă o cursă inutilă și cos-

tisitoare, depășită de mult de realitățile timpului în care trăim. Credem că e posibil, utilizând același timp și depunând aceleași eforturi, să se acorde mai multă atenție respectării cerințelor legale la instrumentarea dosarelor de corupție, fapt ce ar contribui la consolidarea procesului de acumulare și administrare eficientă a probelor, iar în consecință, la creșterea volumului de condamnări în aceste categorii de cauze, chiar dacă anual vor fi înregistrate tot atâtea sau chiar mai puține cazuri de corupție decât în anii precedenți. Astfel, urmează a fi scoasă din umbră statistica judiciară privind condamnările în cauze de corupție, iar prezentarea celorlalte statistici oficiale despre instrumentarea acestor dosare trebuie făcută prin comparație cu datele oficiale despre condamnări. Evidența sentințelor de condamnare urmează a fi pusă, cel puțin, în seama procuraturii, deoarece ea reprezintă un indicator nemijlocit pentru eficiența prestației acuzatorilor de stat în instanțele de judecată în cauze de corupție.

Concluziile Secțiunii 10

Activitatea organelor de drept continuă să fie apreciată potrivit standardelor existente în fosta URSS: indicii descoperirii infracțiunilor. Acest criteriu determină organele abilitate să obțină performanțe prin intermediul înregistrării unui număr cât mai mare de infracțiuni de corupție și nu să obțină un număr cât mai mare de condamnări. Ca urmare, numărul mai mare de infracțiuni înregistrate înseamnă, de cele mai dese ori, un volum mai mic al condamnărilor raportat la numărul infracțiunilor de corupție înregistrate. Eficiența activității organelor de drept nu poate fi evaluată doar prin utilizarea unor indicatori cantitativi, deoarece diminuează calitatea instrumentării dosarelor de corupție. Pentru a obține rezultate reale în procesul combaterii corupției, este necesară stabilirea unor indicatori de performanță ai activității organelor de drept, cum ar fi ponderea condamnărilor pe cauze de corupție din numărul total de infracțiuni înregistrate, transmise în judecată etc.

SECȚIUNEA 11

MECANISME NEVIABILE ÎN APLICAREA LEGISLAȚIEI ANTICORUPȚIE

Potrivit Barometrului Opiniei Publice (BOP), la întrebarea „Ce ar trebui întreprins pentru a îmbunătăți situația social-economică din țara noastră?”, circa 45% din populație alege cu prioritate și uluitor de constant, 8 ani la rând (2001-2009), versiunea de răspuns „îmbunătățirea mecanismului de funcționare a legilor”. Mai sus am constatat activizarea procesului de adoptare a noilor reglementări menite să contribuie, în special, la prevenirea fenomenului corupției. Deși oportunitatea acestor legi (precum și a altor legi adoptate anterior) este indiscutabilă, mecanismele prin care se asigură realizarea lor pot face obiectul unor discuții ulterioare, or, tocmai îmbunătățirea acestor mecanisme constituie principala recomandare a populației⁹³. În cele ce urmează, este expusă o analiză succintă a deficiențelor mecanismelor de implementare a principalelor legi anticorupție.

11.1. Deficiențele Legii nr. 1264-XV din 19.07.2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere (în continuare – Legea privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății). Analiza reglementării permite identificarea deficiențelor referitoare la⁹⁴:

⁹³ Aceleași probleme sînt remarcate constant și de către organismele internaționale care acordă asistență și evaluează eforturile autorităților Moldovei în diverse domenii-cheie. Mai mult decît atît, înseși autoritățile, chiar din eşaloanele de sus, recunosc eficiența redusă a implementării legilor și consideră că mecanismele respective urmează a fi perfecționate.

⁹⁴ Analiza detaliată a deficiențelor Legii nr. 1264-XV din 19.07.2002 se află în studiul privind „Declararea averilor și veniturilor demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a persoanelor cu funcții de răspun-

- subiecții declarației;
- obiectul declarației;
- conținutul declarației;
- depunerea și actualizarea declarațiilor;
- autoritățile abilitate cu funcții de colectare a declarațiilor;
- mecanismul de control al declarațiilor;
- transparența declarațiilor;
- răspunderea pentru încălcarea prevederilor legii;
- existența contradicțiilor dintre prevederile legii și modelul declarației din anexa la lege.

Eficiența Legii privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății a fost și rămîne în continuare superficială, constituind un exemplu viu și perpetuu al randamentului redus al reglementărilor adoptate în lipsa unei voințe politico-administrative veritabile.

11.2. Deficiențele Legii nr. 16-XVI din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese (în continuare – Legea cu privire la conflictul de interese)

Legea definește conflictul de interese drept o situație în care persoana ce deține o funcție publică trebuie să ia o decizie: fie să participe la luarea unei decizii, fie să întreprindă, în îndeplinirea atribuțiilor sale, alte acțiuni ce influențează sau pot influența interesele sale personale⁹⁵. Executarea efectivă a legii presupune identificarea, tratarea și soluționarea conflictului de interese, pentru care sînt prevăzute trei mecanisme de bază: 1) declararea inițială a intereselor personale în momentul accederii în funcția publică, precum și declararea periodică a intereselor personale⁹⁶; 2) raportarea imediată de către funcționar a

dere: probleme și perspective de soluționare pentru Republica Moldova”, C. Cojocaru, L. Ioniță, C. Gurin, Editura „Bons Offices”, martie 2009, pag. 23-43.

⁹⁵ Art. 2 al Legii nr. 16-XVI din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese.

⁹⁶ Art. 8 lit. a), *ibidem*.

conflictului de interese nou apărut⁹⁷ către Comisia Principală de Etică sau, după caz, către conducătorul instituției (care înformează comisia); și 3) depunerea petițiilor și cererilor de către cetățeni⁹⁸. Există deficiențe *referitoare la*:

- *declararea intereselor personale*. Legea nu conține un model de declarație pentru a face cunoscute interesele personale ale funcționarilor la intrarea în serviciu și periodic pe parcursul exercitării funcției publice. Această lacună are un impact negativ asupra mecanismului de declarare inițială și periodică a intereselor personale;
- *Comisia Principală de Etică*. Legea nu a consacrat niciun articol special Comisiei Principale de Etică, în pofida rolului considerabil atribuit acestei instituții-cheie. Prin urmare, rămân neelucidate componența comisiei, mandatul membrilor săi, procedura de examinare a sesizărilor referitoare la conflictele de interese. Această lacună afectează mecanismul raportării imediate de către funcționar în cazul apariției unui conflict de interese;
- *răspunderea pentru încălcarea prevederilor legii*. Legea prevede doar tipurile de răspundere (disciplinară, administrativă, civilă sau penală) pentru nerespectarea obligației de raportare imediată a apariției unui conflict de interese de către funcționari, fără a preciza cazurile concrete de tragere la fiecare tip de răspundere în parte. Tipurile exacte de răspundere urmează a fi aplicate „după caz, potrivit legii” în lipsa unei atare legi. Astfel, legea camuflează prin norme imperativ-dispozitive cu privire la obligațiile funcționarilor publici niște norme permissive, care vor fi aplicate la discreția acestora;
- *transparența declarațiilor*. Asigurarea caracterului public al declarațiilor de interese personale doar prin eliberarea lor

⁹⁷ Art. 8 lit. a), *ibidem*.

⁹⁸ Art. 8 lit. b), *ibidem*.

la solicitare, în termenul de 30 de zile, prevăzut de Legea cu privire la petiționare, nu reprezintă o modalitate suficient de operativă și eficientă pentru ca cetățenii să se poată proteja într-un termen util împotriva efectelor nedorite ale unei decizii adoptate prin conflict de interese. Caracterul public al declarațiilor de interese personale trebuie asigurat prin publicarea lor în *Monitorul Oficial*, buletine oficiale, alte publicații scrise și/sau prin plasarea pe paginile web ale instituțiilor publice, pentru a permite cetățenilor o verificare rapidă a intereselor personale ale funcționarilor publici care iau decizii ce vizează respectivii cetățeni.

11.3. Deficiențele Legii nr. 25-XVI din 22.02.2008 privind Codul de conduită a funcționarului public (în continuare – Codul de conduită)

Analiza prevederilor enunțate în Cod a permis identificarea deficiențelor referitoare la:

- *primirea cadourilor*. Normele Codului de conduită referitoare la primirea cadourilor și avantajelor⁹⁹ contrazic prevederile Legii cu privire la conflictul de interese¹⁰⁰. Ambele legi prevăd transmiterea cadourilor (primite cu încălcarea minimului stabilit, adică a unui salariu minim sau mediu pe țară) în gestiunea autorității respective. Legislația însă nu a reglementat nici anterior și nu reglementează nici în prezent procedurile prin care o autoritate publică urmează să gestioneze cadourile;
- *conflictul de interese*. Normele Codului de conduită referitoare la conflictul de interese fac trimitere la legislația privind conflictul de interese, care conține reglementări defectuoase. Astfel, deși procedura de depunere a declarațiilor privind interesele personale ale funcționarilor publici

⁹⁹ Art. 11, *ibidem*.

¹⁰⁰ Art. 23 al Legii cu privire la conflictul de interese.

este prevăzută în Legea cu privire la conflictul de interese¹⁰¹, un model al acestei declarații nu există în legislație, ceea ce paralizează nu doar acțiunea respectivei legi, ci și prevederile corespunzătoare ale Codului de conduită a funcționarului public;

- *răspunderea pentru încălcarea prevederilor enunțate în Cod.* Potrivit codului¹⁰², orice încălcare a prevederilor sale constituie abatere disciplinară. Pe de altă parte, încălcarea normelor referitoare la cadouri de către funcționarii publici, în anumite situații, poate fi echivalentă cu încălcarea prevederilor legislației penale (corupere pasivă, primirea unei recompense ilicite). De asemenea, pentru încălcarea normelor referitoare la conflictul de interese, Codul de conduită a funcționarului public stabilește răspundere disciplinară, iar Legea cu privire la conflictul de interese – răspundere disciplinară, administrativă, civilă și penală. Contradicțiile existente între aceste legi pot duce la dificultăți de interpretare și la aplicarea neuniformă a reglementărilor.

11.4. Deficiențele Legii nr. 90-XVI din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției (în continuare – Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției)

Deși conține un șir de prevederi binevenite, legea dată are și neajunsuri, printre care:

- *definiția noțiunii de „corupție”.* Deși este o lege-cadru specială în domeniul prevenirii și combaterii corupției, ea oferă o definiție aflată în conflict cu standardele Consiliului Europei¹⁰³ și chiar cu propriile sale prevederi. Definiția in-

¹⁰¹ Art. 13-14, *ibidem*.

¹⁰² Art. 1, alin. (4) al Legii privind Codul de conduită a funcționarului public.

¹⁰³ A se vedea art. 2 al Convenției civile cu privire la corupție (din 4 noiembrie 1999, Strasbourg), precum și art. 2-12 ale Convenției penale cu privire la corupție (din 27 ianuarie 1999, Strasbourg).

- clude doar latura primirii/ acceptării comisionului ilicit de către funcționarul public, prin afectarea funcției pe care o deține în scopul intereselor sale personale, ignorând cealaltă latură – oferirea și intermedierea transmiterii comisionului ilicit de către persoana privată¹⁰⁴. Definiția nu conține nici cea mai mică aluzie la corupția în sectorul privat;
- *răspunderea pentru încălcarea prevederilor legii*. Cu excepția răspunderii penale, stabilită de Codul penal, răspunderea juridică pentru nerespectarea prevederilor este foarte difuză și reglementată în conglomerat: „tragerea la răspundere civilă, disciplinară, contravențională, după caz, conform legislației în vigoare”¹⁰⁵. Nu sînt separate cazurile în care survine fiecare tip de răspundere și nu este determinată „legislația în vigoare”, care, „după caz”, stabilește situațiile de tragere la aceste diferite forme de răspundere juridică.

Concluziile Secțiunii 11

Deși au fost promovate și adoptate mai multe reglementări-cadru, inclusiv legi care reglementează instituții noi în sfera anticorupție, prevederile incluse și mecanismele de implementare a acestora sînt departe de perfecțiune, ba chiar creează noi deficiențe.

Legea privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății a introdus un element fundamental pentru prevenirea corupției – declararea și controlul veniturilor și averii funcționarilor. Cu toate acestea, din cauza unui mecanism inefficient de control, a reglementărilor insuficient de clare și explicite, a contradicțiilor cu alte reglementări, această lege nu reușește să producă deocamdată efectul scontat, ba chiar niciun efect. Legea cu privire la conflictul de interese introduce institu-

¹⁰⁴ A se vedea art. 2 al Legii cu privire la prevenirea și combaterea corupției.

¹⁰⁵ Art. 17, *ibidem*.

ții noi în legislația Republicii Moldova, dar acestea sînt puțin funcționale. Punerea în aplicare a legii este trăgănată, instituția cu atribuții de acumulare și verificare a declarațiilor de interese (Comisia Principală de Etică) nu este formată, iar în lipsa ei legea nu are nicio valoare practică.

Codul de conduită a funcționarului public și Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției conțin contradicții cu alte legi, standarde internaționale și chiar cu propriile lor prevederi. În toate cazurile constatăm o apatie a legiuitorului în abordarea răspunderii juridice pentru încălcarea noilor reglementări, ceea ce subminează voința și curajul de care vor avea nevoie autoritățile publice în procesul de implementare eficientă. Astfel, nu putem vorbi despre niște legi dure și funcționale, ci despre legi a căror aplicare va fi, mai curînd, discreționară decît imperativă pentru subiecții vizați.

CAPITOLUL IV.

CONCLUZII

Acest capitol sintetizează principalele constatări ale capitolelor anterioare, oferind concluzii referitoare la starea de fapt în domeniul prevenirii și combaterii corupției pînă la și după semnarea PAUEM (*Secțiunea 12*), principalele realizări și deficiențe în domeniul prevenirii și combaterii corupției în procesul de implementare a PAUEM (*Secțiunea 13*), precum și problemele sistemice care zădărnicesc eficiența respectării angajamentelor internaționale în domeniul prevenirii și combaterii corupției (*Secțiunea 14*).

SECȚIUNEA 12

CONCLUZII PRIVIND STAREA DE FAPT ÎN DOMENIUL LUPTEI ÎMPOTRIVA CORUPȚIEI PÎNĂ LA ȘI DUPĂ SEMNAREA PAUEM

Această secțiune generalizează concluziile Capitolului I al prezentului studiu referitoare la: amploarea fenomenului (*subsecțiunea 12.1.*), reglementarea prevenirii și combaterii corupției (*subsecțiunea 12.2.*) și eficiența combaterii corupției pînă și după semnarea PAUEM (*subsecțiunea 12.3.*).

12.1. Amplarea fenomenului corupției. În perioada de implementare a PAUEM au existat evoluții pozitive în domeniul prevenirii și combaterii corupției, care pot fi urmărite și în evaluări efectuate de instituții internaționale („Controlul corupției“ și ratingul anticorupție din clasamentul „Națiuni în tranziție“). Pe de altă parte, unii indicatori (Indicele de percepere a corup-

ției) au aceeași valoare în anul semnării PAUEM și în anul de finalizare a implementării Planului. Prin urmare, implementarea compartimentului anticorupție al PAUEM a însemnat progres către un nivel atins deja de Republica Moldova cu aproximativ 8 ani în urmă și, din acest motiv, corupția, ca fenomen care îngrijorează cel mai mult populația, a continuat să crească constant după anul 2002, când înregistra nivelul de 17%, ajungând la 24% către momentul semnării PAUEM, agravându-se până la 28,2% în perioada de implementare și avînd o valoare comparabilă la sfîrșitul implementării PAUEM cu cea avută la semnarea lui.

În general, părerile oamenilor despre răspîndirea corupției și despre eficiența autorităților de a o combate sînt influențate pozitiv de desfășurarea campaniilor electorale, ceea ce înseamnă că electoratul este manipulabil prin intermediul mediatizării largi a dosarelor intentate în aceste perioade.

12.2. Reglementarea prevenirii și combaterii corupției. În perioada de după semnarea PAUEM au loc principalele realizări legislative în domeniul anticorupție, datorate, în mare parte, punerii în aplicare a Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției și a Planului de acțiuni. Implementarea acestor documente de politici a fost susținută prin programe de asistență externă. O deosebită intensificare a acestor eforturi se observă în anul 2008, când sînt adoptate legi-cheie și importante acte normative ale Guvernului. Graba legislativă și normativă din anul 2008 se explică prin expirarea termenului pentru onorarea anumitor obligații asumate de Republica Moldova față de partenerii externi în domeniul prevenirii și combaterii corupției, ceea ce a însemnat sacrificarea calității reglementărilor în favoarea cantității lor.

12.3. Eficiența combaterii corupției. Statistica oficială vehiculată de autorități cu privire la succesul combaterii corupției

după anul 2005 ia drept criteriu unic pentru a aprecia eficiența combaterii corupției numărul de infracțiuni înregistrate. Astfel se creează impresia că au existat progrese remarcabile. Totuși confruntarea datelor oficiale cu alte informații, date publicității cu mult mai rar sau chiar niciodată, constatăm că „avântul” luat din anul 2005 de către organele de drept în înregistrarea infracțiunilor de corupție a generat un declin al eficienței reale de combatere a corupției.

SECȚIUNEA 13

CONCLUZII PRIVIND PRINCIPALELE REALIZĂRI ȘI DEFICIENȚE ÎN DOMENIUL PREVENIRII ȘI COMBATERII CORUPȚIEI ÎN PROCESUL DE IMPLEMENTARE A PAUEM

În cadrul acestei secțiuni sînt oferite concluziile Capitolului II ale prezentului studiu referitoare la progresele realizate de Guvern în vederea onorării celor patru obligații anticorupție incluse în PAUEM:

- asigurarea progresului în implementarea recomandărilor GRECO (*subsecțiunea 13.1.*);
- finalizarea adoptării măsurilor necesare identificate în autoevaluarea SPAI și raportul analitic de bilanț al Republicii Moldova din aprilie 2002 (*subsecțiunea 13.2.*);
- continuarea colaborării cu organizațiile internaționale și societatea civilă în problema dată (*subsecțiunea 13.3.*);
- implementarea Strategiei naționale privind prevenirea și combaterea corupției (*subsecțiunea 13.4.*).

La sfîrșitul secțiunii sînt prezentate concluziile ce se desprind din aprecierile făcute de Comisia Europeană cu privire la respectarea de către Republica Moldova a angajamentelor asumate prin semnarea PAUEM pentru a combate corupția (*subsecțiunea 13.5.*).

13.1. Asigurarea progresului în implementarea recomandărilor GRECO. Republica Moldova a implementat satisfăcător trei pătrimi (76%) din recomandările care i-au fost formulate de GRECO în cadrul a două cicluri de evaluare. Comisia Europeană recunoaște această realizare din aprecierile făcute de GRECO, dar accentuează necesitatea susținerii ulterioare a progreselor realizate, în special prin asigurarea lor cu acoperire financiară și adoptarea actelor normative în vederea implementării eficiente. Concomitent, Comisia s-a arătat reticentă față de restanțele Republicii Moldova la implementarea pleneră a tuturor recomandărilor GRECO, reiterând măsurile la care Republica Moldova nu a acordat eforturi suficiente și a sugerat continuarea perfecționării cadrului legislativ.

13.2. Finalizarea adoptării măsurilor necesare identificate în autoevaluarea SPAI și Raportul analitic de bilanț al Republicii Moldova din aprilie 2002. În rapoartele oficiale ale Guvernului Republicii Moldova referitoare la implementarea PAUEM nu sînt prezentate progresele ce ar demonstra îndeplinirea măsurii de „finalizare a adoptării măsurilor necesare identificate în Raportul SPAI de evaluare generală pentru Moldova din 30 aprilie 2002“, relatînd, în schimb, progresele privind implementarea unui alt document SPAI, Declarația cu privire la 10 măsuri pentru reprimarea corupției în Europa de Sud-Est, semnată la 12 mai 2005 la Bruxelles. Nici rapoartele Guvernului Republicii Moldova, nici cele ale Comisiei Europene nu precizează momentul în care a fost modificat înțelesul acestei prevederi din PAUEM, în sensul înlocuirii măsurilor recomandate în Raportul SPAI de evaluare pentru Moldova din 2002 cu realizarea prevederilor Declarației de la Bruxelles. O bună parte din acțiunile propriu-zise stabilite pentru Republica Moldova privind realizarea declarației au fost îndeplinite, dar nu și majoritatea indicatorilor. Nerealizați sau realizați insuficient sînt

indicatorii: îmbunătățirea nivelului de încredere în CCCEC și justiție; elaborarea mai multor studii tematice pentru elucidarea complexă a fenomenului corupției; desfășurarea unei campanii de sensibilizare a populației împotriva corupției.

13.3. Continuarea colaborării cu organizațiile internaționale și societatea civilă în problema dată. Deși instituțiile de stat se declară deschise și anunță anumite mecanisme de cooperare, rezultatele rămân destul de modeste. Un imbold aparte pentru procesul de cooperare ar trebui să îl dea punerea în aplicare a Legii nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, dar și pentru acest caz rămân valabile îngrijorări referitoare la imperfecțiunea prevederilor și mecanismelor incluse, la lipsa resurselor și capacităților adecvate, la deficiențele de punere în aplicare.

13.4. Implementarea Strategiei naționale privind prevenirea și combaterea corupției. Implementarea Strategiei anticorupție a avut impact pozitiv în majoritatea domeniilor abordate, influențând și o parte din indicatorii anticorupție internaționali, care s-au ameliorat puțin după punerea ei în aplicare. Totuși impactul implementării Strategiei anticorupție ar putea fi amplificat dacă planurile de acțiuni pentru realizarea ei ar conține o descriere mai clară a rezultatelor scontate, indicatori de performanță ai atingerii rezultatelor și indicatori de verificare. De asemenea, este important să fie făcute anumite cercetări în rândurile beneficiarilor rezultatelor scontate, pentru a determina dacă aceștia percep real impactul implementării.

13.5. Aprecierile Comisiei Europene privind implementarea componentei anticorupție a PAUEM. Evaluând progresele Guvernului în implementarea componentei anticorupție a PAUEM, Comisia Europeană a sesizat caracterul preponderent formal al măsurilor anticorupție întreprinse, în special în ceea ce ține de completarea și modificarea cadrului legislativ na-

țional și ratificarea instrumentelor internaționale în domeniu. Cît privește implementarea măsurilor anticorupție concrete ale PAUEM:

- referitor la implementarea recomandărilor GRECO – Comisia Europeană se arată satisfăcută de progresele Guvernului, recunoscute expres de GRECO, amintind însă necesitatea alocării suficiente de resurse și ajustării cadrului normativ pentru a asigura implementarea eficientă a recomandărilor GRECO;
- referitor la îndeplinirea recomandărilor incluse în raportul SPAI de evaluare a Moldovei din aprilie 2002 – Comisia Europeană nu a comentat în niciun raport progresele înregistrate în această privință;
- referitor la colaborarea autorităților cu organizațiile internaționale și societatea civilă – Comisia Europeană a menționat necesitatea de a intensifica cooperarea cu societatea civilă, precum și antrenarea mai largă a reprezentanților societății civile în mecanismul de monitorizare a implementării Strategiei anticorupție;
- referitor la implementarea Strategiei naționale anticorupție – Comisia Europeană a reținut progresele înregistrate de Guvern în vederea adoptării proiectelor de acte legislative și normative prevăzute de Planurile de acțiuni pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție, fără a comenta eficiența implementării noului cadru legislativ și a recomandat, de asemenea, necesitatea consolidării mecanismului de monitorizare a Strategiei naționale anticorupție, a implicării mai largi a părților interesate în acest proces.

Printre alte recomandări formulate de Comisia Europeană pentru asigurarea implementării componentei anticorupție a PAUEM, cea mai importantă este asigurarea funcționării independente și eficiente a CCCEC, liber de influențe politice și în conformitate cu scopul original de combatere a corupției.

SECȚIUNEA 14

PROBLEME SISTEMICE CARE ZĂDĂRNICESC EFICIENȚA RESPECTĂRII ANGAJAMENTELOR INTERNAȚIONALE ÎN DOMENIUL PREVENIRII ȘI COMBATERII CORUPȚIEI

Această secțiune oferă o generalizare a concluziilor Capitolului III al prezentului studiu referitoare la: manipularea opiniei publice de către autorități în ceea ce privește succesul luptei împotriva corupției (*subsecțiunea 14.1.*), lipsa performanței organelor de drept antrenate în combaterea corupției (*subsecțiunea 14.2.*) și mecanisme neviabile de punere în aplicare a legislației anticorupție (*subsecțiunea 14.3.*).

14.1. Manipularea opiniei publice. Deși succesul principal al combaterii corupției sînt condamnările, de obicei, autoritățile RM își elogiază eforturile represive anticorupție fără a oferi detalii statistice despre condamnări pe cauze de corupție. În schimb, Guvernul convinge populația despre intensitatea combaterii corupției prin anunțarea unor statistici mai puțin relevante, cum sînt statisticile infracțiunilor de corupție înregistrate, care, de la an la an, se află într-o aparentă creștere. Populația își formează părerea despre randamentul eforturilor depuse de stat pentru contracararea corupției doar în funcție de dinamica statisticilor referitoare la infracțiunile înregistrate, de frecvența imaginilor cu reținerea în flagrant a bănuțiilor, fără a cunoaște soarta finală a acestor dosare. În practică însă, lucrurile sînt diferite și cu cît mai repede crește numărul infracțiunilor de corupție înregistrate, cu atît este mai mică ponderea condamnărilor din numărul total de infracțiuni de corupție înregistrate, ceea ce vorbește despre o instrumentare cantitativă și nu calitativă a acestor dosare. Nefiind informată despre statisticile judiciare, populația poate fi ușor indusă în eroare referitor la eficiența luptei împotriva corupției doar prin intensificarea reținerilor în flagrant și nu prin condam-

narea acestor persoane în justiție. Aceste concluzii se desprind din analiza indicatorilor de satisfacție a populației pentru eforturile depuse de stat întru combaterea corupției, care sporește atunci cînd cresc statisticile înregistrării infracțiunilor, în special în anii în care se desfășoară campanii electorale, și care nu sînt influențați de scăderea volumului de condamnări înregistrată în aceiași ani.

14.2. Lipsa indicatorilor de performanță a organelor de drept. Activitatea organelor de drept continuă să fie apreciată potrivit standardelor existente în fosta URSS: indicii descoperirii infracțiunilor. Acest criteriu determină organele abilitate să obțină performanțe prin intermediul înregistrării unui număr cît mai mare de infracțiuni de corupție și nu să obțină un număr cît mai mare de condamnări. Ca rezultat, numărul mai mare de infracțiuni înregistrate înseamnă de cele mai dese ori, un volum mai mic al condamnărilor raportat la numărul infracțiunilor de corupție înregistrate. Evaluînd eficiența activității organelor de drept prin utilizarea doar a unor indicatori cantitativi se diminuează calitatea instrumentării dosarelor de corupție. Pentru a obține rezultate reale în procesul combaterii corupției, este necesară stabilirea unor indicatori de performanță ai activității organelor de drept, cum ar fi ponderea condamnărilor pe cauze de corupție din numărul total de infracțiuni înregistrate, transmise în judecată etc.

14.3. Mecanisme neviabile de punere în aplicare a legislației anticorupție. Deși au fost promovate și adoptate mai multe reglementări-cadru, inclusiv legi care reglementează instituții noi în sfera anticorupție, prevederile incluse și mecanismele de implementare a acestora sînt departe de perfecțiune, ba chiar creează noi deficiențe. Astfel, nu putem vorbi despre niște legi dure și funcționale, ci despre legi a căror aplicare va fi, mai curînd, discreționară decît imperativă pentru subiecții vizați.

CAPITOLUL V.

RECOMANDĂRI DE POLITICI PENTRU REDRESAREA SECTORULUI ANTICORUPȚIE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Avînd în vedere cele constatate în cadrul primelor patru capitole, prezentăm în cele ce urmează recomandări referitoare la măsurile necesare pentru îmbunătățirea imaginii autorităților publice în fața societății (*Secțiunea 15*), consolidarea instituțională a organelor anticorupție (*Secțiunea 16*) și perfecționarea cadrului legal anticorupție (*Secțiunea 17*).

SECȚIUNEA 15

PROMOVAREA UNEI IMAGINI ONESTE A AUTORITĂȚILOR PUBLICE

Activizarea procesului de combatere a corupției în perioadele electorale și nedivulgarea statisticilor referitoare la condamnările și pedepsele aplicate persoanelor care s-au făcut vinovate de săvîrșirea actelor de corupție aruncă o umbră de neîncredere asupra probității guvernării, care declară că depune eforturi pentru a preveni și a combate corupția. Considerăm că transparența problemelor pe care le întîmpină statul în domeniul anticorupție, fie și cu riscul unei critici dure pentru realizările modeste, ar fi primul pas pentru promovarea unei imagini oneste a autorităților publice, demne de încrederea și susținerea populației. Pentru aceasta, se recomandă:

- 1) să se mențină ritmul eforturilor de combatere a corupției din perioadele preelectorale în perioadele postelectorale,

astfel încât cetățenii să nu fie dezamăgiți ulterior și să nu aibă suspiciunea că sînt manipulați în ajunul și cu ocazia alegerilor;

- 2) să se utilizeze aceleași criterii pentru generalizarea datelor referitoare la infracțiunile de corupție și conexe acestora în rapoartele elaborate și prezentate de către MAI, CCCEC și Procuratură. În acest sens, prezentînd statisticele pe marginea activității lor, organele de drept urmează să pună la bază aceleași articole din Codul penal, pentru a se referi la instrumentarea dosarelor de corupție și a celor conexe corupției. Pînă în prezent, lipsa o delimitare clară între articolele Codului penal ce se referă la acte de corupție și cele care stabilesc actele conexe corupției, dar odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 90-XVI din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției, aceste divergențe de interpretare sînt depășite;
- 3) să se generalizeze și să se prezinte public și periodic statisticile referitoare la condamnările și pedepsele aplicate în cauze de corupție, pe lîngă statisticile despre infracțiunile de corupție înregistrate, descoperite și transmise în instanță etc. Aceste statistici urmează a fi ținute și de către Curtea Supremă de Justiție, dar și de către Procuratură, deoarece reprezentanții ultimei instituții participă pînă la finele procesului judiciar în cazuri de corupție;
- 4) să se efectueze un studiu aprofundat al dosarelor de corupție, începînd cu momentul intrării în vigoare a noului Cod penal, în care instanțele de judecată au pronunțat hotărîri definitive și irevocabile, necesar pentru a înțelege dificultățile de interpretare și aplicare a legii penale, neajunsurile activităților de investigare și documentare a acestor cauze;
- 5) să se efectueze analize interne, în cadrul fiecărui organ de drept cu vocație anticorupție, pentru a înțelege și a depăși problemele existente în interiorul propriei instituții referitoare la instrumentarea dosarelor de corupție. Criticarea altor organe în lipsa unei atitudini critice față de propria instituție generează neîncredere publică și reduce șansele conlucrării cu respectivele organe în viitor;

- 6) să se mediatizeze imaginile video din sălile de judecată în momentul pronunțării publice a sentințelor pe cauzele de corupție, deopotrivă cu imaginile video ale reținerilor în flagrant. Mediatizarea cazurilor de condamnare pe infracțiuni de corupție și conexe, publicarea hotărârilor judecătorești respective vor diminua percepția publică privind impunitatea funcționarilor;
- 7) să se mediatizeze relatările persoanelor care au semnalat cazuri de corupție și au conlucrat reușit cu organele de drept, ceea ce a permis efectuarea reținerilor în flagrant și pronunțarea sentințelor de condamnare. Asemenea exemple vii ar reduce din frica populației de a comunica organelor de drept cazurile de corupție pe care le cunosc, demonstrând că în aceste cazuri nu survin acțiuni de răzbunare;
- 8) să se lucreze cu populația în vederea unei mai bune înțelegeri a fenomenului corupției și cultivării intoleranței față de acesta prin intermediul campaniilor de sensibilizare;
- 9) să se schimbe indicatorii cantitativi, care arată numărul de infracțiuni înregistrate/ descoperite/ transmise și examinate în instanța de judecată, prin care se apreciază performanțele organelor de drept în cauzele de corupție, cu indicatori calitativi, cum ar fi ponderea (procentul) condamnărilor din numărul total de infracțiuni de corupție înregistrate/ descoperite/ transmise și examinate în instanță;
- 10) să se atenționeze asupra respectării cerințelor legale la instrumentarea dosarelor de corupție, fapt ce ar contribui la consolidarea procesului de acumulare și administrare eficientă a probelor, iar, în consecință, ar duce la creșterea volumului de condamnări în aceste categorii de cauze, chiar dacă anual vor fi înregistrate tot atâtea sau chiar mai puține cazuri de corupție decât în anii precedenți.

SECȚIUNEA 16

CONSOLIDAREA INSTITUȚIONALĂ A ORGANELOR ANTI-CORUPȚIE

În Republica Moldova există câteva organe specializate de prevenire și combatere a corupției. Dintre ele menționăm: Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, în care are încredere doar circa 17% din populație¹⁰⁶ (deși remarcăm că este un nivel de încredere mai mare în comparație cu cel manifestat pentru alte organe de drept), Procuratura anticorupție, Comisiile de control al declarațiilor de venituri și proprietăți ale funcționarilor publici (a căror activitate este prea puțin eficientă) și Comisia Principală de Etică, a cărei existență rămîne, deocamdată, misterioasă chiar și pe hîrtie. Pentru a spori eficiența actorilor principali antrenați în lupta împotriva corupției, este necesară consolidarea lor instituțională. Pentru aceasta, se recomandă:

- 1) să se asigure independența reală a CCCEC și a Procuraturii anticorupție, precum și a investigațiilor efectuate de acestea, pentru a obține rezultate durabile și a spori încrederea societății, constantă pe perioade mai mari de timp. Este importantă eliminarea influențelor administrative și politice în cadrul investigațiilor desfășurate de aceste organe, precum și asigurarea unei remunerări mai înalte pentru angajații acestora în comparație cu alte organe de drept cu profil general;
- 2) să se acorde comisiilor de control al declarațiilor de venituri și priorități ale funcționarilor publici un aparat permanent și remunerat, pentru a le profesionaliza și permanentiza activitatea de examinare a declarațiilor; să se asigure accesul comisiilor la bazele de date specializate și la re-

¹⁰⁶ Studiul IMAS „Percepția și atitudinea față de fenomenul corupției în Republica Moldova“, iulie 2007, pag. 15; Interviu acordat agenției MOLDPRES de directorul CCCEC, Sergiu Pușcuță: „CCCEC activează în interesul statului și societății“, 30 iulie 2008.

gistrelor de stat ale diverselor autorități, fapt ce ar permite efectuarea unui control real și nemijlocit al declarațiilor de venituri și proprietăți; să se asigure transparența declarațiilor de venituri și proprietăți, transparența activității comisiilor și să se ofere posibilitatea sesizării facile a acestora de către cetățeni și societatea civilă cu privire la neregulile admise în conținutul declarațiilor prezentate de funcționari;

- 3) să se creeze Comisia Principală de Etică prin reglementarea legală a statutului și regulamentului ei, să se acorde Comisiei un aparat permanent și remunerat; să se asigure transparența declarațiilor de interese personale ale funcționarilor și transparența activității comisiei.

SECȚIUNEA 17

CREAREA MECANISMELOR PENTRU FUNCȚIONAREA CADRULUI LEGISLATIV ANTICORUPȚIE

Eforturile anticorupție sînt întreprinse în virtutea și în limitele prevăzute de legislație. În cadrul acestei lucrări au fost constatate mai multe neajunsuri ale cadrului legislativ anticorupție, care creează impedimente în aplicarea corespunzătoare a prevederilor legale. Pentru a depăși o parte din aceste deficiențe, se recomandă:

- 1) să se îmbunătățească mecanismele de implementare a legilor, în special a celor cu menire anticorupție;
- 2) să se includă în Planurile de acțiuni pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție descrieri mai clare a rezultatelor scontate, a indicatorilor de succes ai atingerii rezultatelor, precum și a indicatorilor de verificare; să se efectueze periodic cercetări în rândurile beneficiarilor rezultatelor scontate, pentru a determina dacă aceștia percep impactul implementării Strategiei naționale anticorupție;
- 3) să se aducă prevederile Codului penal în conformitate cu prevederile convențiilor civilă și penală ale Consiliului European și cu cele ale Convenției ONU împotriva corupției;

- 4) să se înlăture deficiențele Legii privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății, ale Legii cu privire la conflictul de interese, ale Legii privind Codul de conduită a funcționarului public și ale Legii cu privire la prevenirea și combaterea corupției.

BIBLIOGRAFIE

1. ENP Progress Report, Moldova, {COM(2006) 726 final}, Brussels, 4 December 2006, SEC(2006) 1506/2.
2. Raportul Comisiei Europene privind implementarea Politicii Europene de Vecinătate în anul 2007, Bruxelles, 3 aprilie 2008, COM (2008) 399.
3. Raport de progres Republica Moldova, care însoțește comunicarea Comisiei către Consiliul și Parlamentul European „Implementarea Politicii Europene de Vecinătate în anul 2008“, Bruxelles SEC (2009).
4. Document de lucru al personalului comisiei, care însoțește comunicarea comisiei către Consiliul și Parlamentul European „Implementarea Politicii Europene de Vecinătate în anul 2008“. Raport de Progres al Republicii Moldova, Bruxelles SEC (2009).
5. Commission staff working document accompanying the: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Strengthening of the European Neighbourhood Policy. Overall Assessment {COM(2006) 726 final}, Brussels, 4 December 2006, SEC(2006) 1504/2.
6. Indicele de percepere a corupției, perioada 1999-2008, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.
7. Barometrul Opiniei Publice, martie-aprilie 2008 http://www.ipp.md/files/Barometru/2008/BOP_martie_aprilie_2008.pdf.
8. Dinamica rezultatelor sondajelor BOP <http://www.ipp.md/barometrul.php?l=ro&id=34>.
9. Studiul IMAS „Percepția și atitudinea față de fenomenul corupției în Republica Moldova“, iulie 2005
10. Studiul IMAS „Percepția și atitudinea față de fenomenul corupției în Republica Moldova“, iulie 2007
11. Studiul IMAS „Evoluția percepției fenomenului corupției în Republica Moldova. 2005-2009. Raport de cercetare“, iulie 2009.
12. Teza de doctor habilitat a lui Valeriu Cușnir „Incrimnarea corupției în legislația penală a Republicii Moldova“ (pag. 219-222), USM, Chișinău, 2005.
13. Raportul activității Procuraturii în anul 2004, <http://www.procuratura.md/md/d2004/>.
14. Rapoartele activității Procuraturii RM în anii 2005-2008, <http://www.procuratura.md>.
15. Raportul de evaluare a Moldovei în cadrul primului ciclu de evaluare, adoptat de GRECO la cea de a 15-ea ședință plenară, Strasbourg, 13-17 octombrie 2003, <http://www.procuratura.md/md/EvGRECO/>.
16. Raportul de evaluare a Moldovei în cadrul ciclului doi de evaluare, adoptat de GRECO la cea de a 30-a reuniune plenară, Strasbourg, <http://www.procuratura.md/md/EvGRECO/>.

17. Raportul de conformitate a Republicii Moldova adoptat de GRECO la cea de a 26-a reuniune plenară (Strasbourg, 5-9 decembrie 2005).
18. Supliment la Raportul de conformitate a Republicii Moldova, adoptat de GRECO la cea de a 36-a reuniune plenară (Strasbourg, 11-15 februarie 2008).
19. Raportul de conformitate a Republicii Moldova adoptat de GRECO la cea de a 40-a reuniune plenară (Strasbourg, 1-5 decembrie 2008).
20. Rapoartele naționale anticorupție pentru anii 2005-2008, <http://www.ccec.md>.
21. Informația operativă privind starea infracționalității pe teritoriul Republicii Moldova în cursul anului 2007, http://www.mai.md/tabele-statist-pre/tabel_2007/.
22. Informația operativă privind starea infracționalității pe teritoriul Republicii Moldova în lunile ianuarie-martie 2008, <http://www.mai.md/tabele-statist/>.
23. Informația datelor statistice privind infracțiunile de corupție oferită de Curtea Supremă de Justiție.
24. Raportul Centrului de Analiză și Prevenire a Corupției „Apelul cetățenilor la linia fierbinte anticorupție: responsabilitate civică sau curaj?“, C. Cojocaru, martie 2008. http://www.927979.md/files/Apelul_cetatenilor_la_linia_fierbinte_anti-coruptie.pdf.
25. Studiul 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“, C. Cojocaru, L. Ioniță, C. Gurin, Editura „Bons Offices“, martie 2009.
26. SPAI General Assessment Report for Moldova. Final Report adopted on 30 April 2002.
27. Raportul Guvernului privind implementarea Planului de Acțiuni Republica Moldova-Uniunea Europeană februarie 2005-februarie 2008.
28. Planul de lucru al Inițiativei Regionale Anticorupție (RAI) pentru 2008-2009, aprobat la cea de a 11-a Întîlnire a Consiliului de Coordonare SPAI la 9-10 octombrie 2007, Podgorica http://www.rai-see.org/images/doc/31/Work_Plan_2008-2009.pdf.
29. Percepțiile și experiențele reprezentanților gospodăriilor casnice și oamenilor de afaceri privind corupția în Republica Moldova (raport), Transparency International-Moldova în cadrul programului „Consolidarea capacității de monitorizare a societății civile din Moldova“ cu suportul Academiei pentru Dezvoltare Educațională, ianuarie 2009
30. Eficiența mecanismului de efectuare a expertizei coruptibilității în proiectele de acte legislative și alte acte normative în Republica Moldova între anii 2006 și 2009. Studiu, iulie 2009.

Editura ARC
str. G. Meniuc nr. 3, Chișinău, MD-2009, Republica Moldova
Tel.: (+373 22) 73-36-19. Tel./ fax: (+373 22) 73-36-23
E-mail: cedbirsamoldnet.md; info@arc.moldnet.md; www.edituraarc.md

Imprimat la F.E.-P. „Tipografia Centrală“,
Chișinău, str. Florilor nr. 1
Com. nr. 521

