

POLICY PAPER

Republica Moldova în afara corupției – Lecții învățate din experiența României

AUTORI:

Iulian Rusu,
Moderator Politici
în domeniul Justiției și Anticorupție,
IPRE (Chișinău)

Bianca Toma,
Director Programe,
CRPE (București)

Chisinau, 23 octombrie 2017

Cuprins:

SUMAR EXECUTIV	4
1.1. POLITICI ANTI-CORUPȚIE ÎN ROMÂNIA	6
1.1.1. CADRUL INSTITUȚIONAL ÎN DOMENIUL LUPTEI CU CORUPȚIA	6
1.1.2. CADRUL LEGISLATIV AL ROMÂNIEI	7
1.1.3. REZULTATELE IMPLEMENTĂRII POLITICILOR ANTICORUPȚIE ÎN ROMÂNIA	8
1.1.4. EVALUAREA PROGRESULUI ÎN LUPTA CONTRA CORUPȚIEI ÎN ROMÂNIA	9
1.2. POLITICI ANTICORUPȚIE DIN REPUBLICA MOLDOVA	11
1.2.1. CADRUL INSTITUȚIONAL ÎN DOMENIUL LUPTEI CU CORUPȚIA	11
1.2.2. CADRUL LEGISLATIV AL REPUBLICII MOLDOVA	13
1.2.3. REZULTATELE IMPLEMENTĂRII POLITICILOR ANTICORUPȚIE ÎN REPUBLICA MOLDOVA	16
1.2.4. EVALUAREA PROGRESULUI ÎN LUPTA CONTRA CORUPȚIEI ÎN REPUBLICA MOLDOVA	18
2.1. EXPERIENȚA ROMÂNIEI ȘI LECȚIILE ÎNVĂȚATE	20
2.1.1. ASIGURAREA INDEPENDENȚEI MAGISTRAȚILOR	20
2.1.2. NUMIREA UNOR MAGISTRAȚI AMBIȚIOȘI ȘI INDEPENDENȚI LA VÂRFUL SISTEMULUI	21
2.1.3. SUSȚINĂTORI: PUBLICUL ȘI SOCIETATEA CIVILĂ	22
2.1.4. PERCEPȚII ASUPRA INSTITUȚIILOR: POZITIVE ȘI NEGATIVE (ALIMENTATE)	23
2.2. ACȚIUNILE REPUBLICII MOLDOVA ÎN LUPTA CU CORUPȚIA	24
2.2.1. EFORTURILE DEPUSE	24
2.2.2. RESTANȚELE ÎN PROCESUL DE LUPTĂ CONTRA CORUPȚIEI	24
3. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI PENTRU ÎMBUNĂȚĂȚIREA PERFORMANȚELOR DE LUPTĂ CONTRA CORUPȚIEI ÎN REPUBLICA MOLDOVA ÎN BAZA EXPERIENȚEI ROMÂNIEI	27
3.1. RECOMANDĂRI DE ORDIN INSTITUȚIONAL	27
3.2. RECOMANDĂRI DE ORDIN LEGISLATIV	28
3.3. RECOMANDĂRI CE ȚIN DE COOPERAREA CU PARTENERII DE DEZVOLTARE	29
3.4. PROMOVAREA IMAGINII ȘI CAMPANII DE POPULARIZARE	29

Lista de abrevieri

ANABI – Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (România)

ANAF – Agenția Națională de Administrare Fiscală (România)

ANAP – Agenția Națională pentru Achiziții Publice (România)

ANI – Agenția Națională de Integritate (România)

ANI – Autoritatea Națională de Integritate (Moldova)

BNR – Banca Națională a României

CCCEC – Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției (Moldova)

CNA – Centrul Național Anticorupție (Moldova)

CNI – Comisia Națională de Integritate (Moldova)

CSM – Consiliul Superior al Magistraturii

CSP – Consiliul Superior al Procurorilor (Moldova)

DNA – Direcția Națională Anticorupție (România)

MCV – Mecanismul de Cooperare și Verificare

PA – Procuratura Anticorupție

PCCOCS – Procuratura pentru combaterea criminalității organizate și cauze speciale

SNA – Strategia Națională Anticorupție

Sumar executiv

Lupta eficientă contra corupției este o condiție indispensabilă pentru funcționarea eficientă a statului de drept și garanția funcționării democrației reprezentative. Atât prevenția cât și sancționarea actelor de corupție sunt foarte strâns legate de politici publice eficiente și bine finanțate din bani publici.

Experiența României în lupta contra corupției a demonstrat că s-a reușit implementarea unor procese ireversibile care au oferit în final un mecanism de luptă contra corupției, indiferent de apartenența politică sau de grup a persoanelor pasibile de răspundere penală pentru acte de corupție, iar sistemul justiției a fost suficient de stabil la diverse tentative de a bloca procesele de eradicare a acestui fenomen grav din societatea română.

Pe de altă parte România a avut un suport dar și o solicitare constantă din partea partenerilor de dezvoltare în avansarea reformei în sectorul justiției și în lupta eficientă contra corupției. Astfel, suportul UE și SUA în consolidarea instrumentelor de luptă contra corupției, precum și aplicarea Mecanismului de Cooperare și Verificare în contextul calității de stat membru al UE, au asigurat monitorizare constantă și riguroasă a proceselor de reformă în sectorul justiției.

Condițiile favorabile au existat și în cadrul Guvernului României, care prin intermediul Ministrului Justiției a promovat profesioniști integri în principalele structuri de combatere a corupției – Direcția Națională Anticorupție și Direcția (DNA) de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (DIICOT). Adicional, au fost create și alte instituții precum Agenția Națională de Integritate (ANI) și Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (ANABI), instituții care contribuie atât la prevenție prin colectarea de declarații de avere și interese cât și de punere în aplicare a legislației penale ce ține de confiscarea averii. Experiența României în punerea în aplicare eficientă a legislației penale ce ține de acte de corupție, inclusiv cadrul instituțional pot fi preluate și în cazul Republicii Moldova, cu respectarea caracteristicilor specifice instituționale și de ordine constituțională.

Astfel, pentru Republica Moldova sunt relevante eforturile depuse în România pentru a asigura independența judecătorilor, prin consolidarea pozițiilor Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), proceselor de numire în funcție și de carieră ale judecătorilor, promovarea instrumentelor de selecție bazate pe merit ale membrilor CSM și CSP. La finele anului 2017 se consumă mandatele membrilor actuali ai CSM și CSP, iar selecția în cadrul adunărilor generale ale judecătorilor și procurorilor a profesioniștilor integri din sistem contribuie la selecția și promovarea ulterioară a profesioniștilor integri în sistemul organelor procuraturii și ale instanțelor judecătorești.

Eforturi sunt necesare pentru a promova modificări în Constituția Republicii Moldova pentru a stabili un mecanism de numire și promovare a judecătorilor bazat pe un singur termen, cu independență funcțională sporită pentru CSM. Modificări necesare în Constituție deja au fost aprobate cu referire la funcționalitatea CSP.

Cadrul juridic ce ține de competențe și procedură necesită completări adiționale. Astfel, bazându-ne pe experiența României, este necesar de concentrat eforturile Procuraturii Anticorupție pe cauze cu impact sporit negativ asupra societății, iar cauzele de corupție cu impact redus necesită a fi redirecționate către procurori și ofițeri de urmărire penală din cadrul procuraturilor teritoriale, oficiile CNA și ofițerii de urmărire penală din sistemul organelor de interne.

Cadrul legislativ de asemenea necesită îmbunătățiri substanțiale, iar soluțiile oferite de experiența României privind modul de gestionare a bunurilor sechestrate care constituie rezultate ale infracțiunilor de corupție și conexe lor pot fi preluate ca bune practici pentru a asigura că beneficiile rezultate din acte de corupție revin în beneficiul societății.

Întrucât ANI din Moldova este la început de cale, fiind regretabil că nu au fost încă alese organele de conducere ale acestei instituții, experiența de lucru a ANI din România ar putea servi drept exemple bune de lucru în stabilirea sistemelor de colectare a declarațiilor de avere și interese, verificare aleatorie a corectitudinii lor și redirecționarea cauzelor care indică semne de infracțiune de corupție sau conexe acestora.

Nu în ultimul rând, Republica Moldova poate prelua bunele practici de cooperare cu partenerii de dezvoltare în calitate de beneficiu adițional dar și garanție a progresului constant și ireversibil în sectorul justiției și de luptă contra corupției. Bunele practici și cooperarea pe care a reușit să o parcurgă România în relațiile sale cu UE în cadrul MCV sunt demne de atenție și preluare cu ajustările necesare în Moldova.

Un aspect separat îl constituie modul în care cadrul legislativ și regulator din Moldova tratează relațiile cu jurisdicțiile off-shore. Cauzele de anvergură din Moldova din ultimii ani ce țin de fraudă bancară, spălarea de bani, parteneriate publice-private, concesiuni, achiziții publice și alte domenii de interes public arată că sunt utilizate jurisdicțiile off-shore pentru a camufla beneficiarii efectivi ai tranzacțiilor financiare. Deși nu există o practică unică în cadrul UE și al statelor membre în acest domeniu, sunt necesare instrumente de protecție cel puțin a domeniului public. Experiența României în protejarea interesului public gestionat prin achiziții publice, parteneriate publice-private, concesiuni și privatizare sunt relevante și în contextul Republicii Moldova. Aplicarea instrumentelor suplimentare de protecție în beneficiul public reduce și din posibilitățile practice de acte de corupție pentru domeniile menționate mai sus.

1.1. Politici anti-corupție în România

Cu o importantă restanță la capitolul Justiție, România aderă la UE în 2007 însă se angajează la un proces masiv de reforme în sistemul judiciar și la adoptarea unor măsuri de combatere a corupției, în special, a celei la nivel înalt. Evoluțiile în această direcție continuă să fie monitorizate de Comisia Europeană în timp ce Bucureștiul avea să vină cu mai multe politici anticorupție, instituții și instrumente care să răspundă adecvat acestor provocări.

1.1.1. Cadrul instituțional în domeniul luptei cu corupția

Cele mai importante instituții create au fost **Direcția Națională Anticorupție (DNA)** – un parchet de procurori de elită care să se ocupe de anchetarea cazurilor de mare corupție și **Agencia Națională de Integritate (ANI)** care se ocupă cu controlul averilor demnitarilor și a conflictului de interese.

La nivel de strategii de politică publică, **Strategia Națională Anticorupție (SNA)** este cea care ar trebui să vină cu măsurile de prevenție și care să răspundă în special provocărilor multiple din administrația publică locală. Potrivit noii SNA, adoptată de Guvernul României în 2016, toate instituțiile publice din România, inclusiv companiile de stat, vor adopta și prezenta planuri de integritate și vor fi invitate să ia măsuri pentru o mai mare transparentizare a cheltuielii resurselor statului.

Alte două agenții **Agencia Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (ANABI)** și **Agencia Naționale pentru Achiziții Publice (ANAP)** au fost dotate cu instrumente pentru a răspunde altor provocări legate de combaterea corupției: prima recuperarea prejudiciilor pentru că de foarte multe ori inculpații, condamnați definitiv pentru corupție ispășeau doar pedeapsa, fără ca prejudicii de milioane de euro să mai fie recuperate. În cazul ANAP, depistarea conflictelor de interese în cazul achizițiilor publice este esențială pentru a asigura un proces corect și transparent. Deficiențe în acest domeniu au dus la suspendarea unor programe operaționale finanțate din fonduri europene în perioada 2007 – 2013.

Cea mai mare atenție a fost acordată în ultimii ani combaterii corupției prin mijloace penale, cu un rol central și rezultate importante pentru DNA.

Partea de prevenire a corupției rămâne în continuare o provocare deși mai multe instrumente de politică publică și programe au încercat să adreseze această chestiune.

DNA funcționează ca structură specializată în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a României, dar are o anumită independență, inclusiv bugetară în raport cu Ministerul Public.

DNA – structura centrală are trei secții din care două efectuează urmărire penală și una activitate judiciară, un serviciu specializat pe infracțiuni săvârșite de militari și direcții teritoriale organizate în 14 servicii regionale.

În activitatea de investigare a faptelor de corupție ce intră în competența DNA sunt implicați 166 de procurori (date valabile în 2016) la care se adaugă ofițeri și agenți de poliție, și **experți** în domenii precum financiar, bancar, vamal, informatică.

Funcționarea și organizarea internă a serviciilor DNA sunt reglementate prin Regulamentul de ordine interioară a DNA, aprobat prin Ordinul ministrului justiției nr. 1643/C/2015, dar poate fi completat și prin ordinele procurorului șef al direcției, emise după consultarea colegiului de conducere, cu avizul acordat de Consiliul Superior al Magistraturii.

1.1.2. Cadrul legislativ al României

Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, cu modificările și completările ulterioare stabilește competența materială a DNA care vizează fapte de corupție la nivel înalt și mediu **dar și alte infracțiuni grave**, aflate în strânsă legătură cu corupția, așa cum prevede Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 43/2002 – de înființare a DNA, cu modificările și completările ulterioare.

Alte două elemente legislative cheie stabilesc ce fapte ajung să fie investigate de procurorii anticorupție: competența DNA după calitatea persoanei și după valoarea prejudiciului/ bunului care a făcut obiectul faptei de corupție.

Competența materială după obiect se referă la infracțiunile de corupție, asimilate ori în legătură directă cu corupția cuprinse în Legea nr. 78/2000, calificate prin întinderea pagubei (mai mare decât echivalentul în lei a 200.000 euro) ori prin valoarea sumei/bunului care a format obiectul faptei de corupție (mai mare decât echivalentul în lei a 10.000 euro), la infracțiunile îndreptate împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene, materie în care DNA are competență exclusivă, precum și infracțiunile de abuz în serviciu care au cauzat o pagubă materială mai mare decât echivalentul în lei a 1.000.000 euro.

În privința **competenței după calitatea persoanei**, DNA este singura structură abilitată să desfășoare urmărirea penală a membrilor Parlamentului ori Guvernului pentru infracțiunile prevăzute în Legea nr. 78/2000. DNA are competența de a investiga infracțiunile săvârșite de alte persoane cu funcții importante sau cu atribuții de decizie, conducere ori control, prevăzute limitativ și expres în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 43/2002 (de înființare a DNA, cu modificările și completările ulterioare).

O altă competență extrem de importantă ce revine DNA este cea a investigării fraudelor care afectează interesele financiare ale U.E. în România, indiferent de cuantumul prejudiciului cauzat ori calitatea persoanelor. O serie de dosare privind fraudarea fondurilor europene au fost investigate de procurorii DNA.

Cadrul legislativ ambițios croit pentru combaterea corupției a nivel înalt cuplat cu un sistem judiciar independent sunt elemente fără de care rezultatele în lupta anticorupție din România nu ar fi fost posibile. Vizați de anchete de corupție, politicienii continuă să vină cu propuneri de modificare, sub diverse tertipuri, ale acestor legi. Provocările din cursul anului 2017, cu

ordonanțe de urgență de modificare a Codului Penal date peste noapte de Guvernul României, tocmai pentru a înlănzii încadrarea anumitor fapte este cea mai recentă și mai gravă tentativă de anulare a progreselor de până acum.

1.1.3. Rezultatele implementării politicilor anticorupție în România

Într-un an cu foarte multe atacuri și schimbări ori tentative de limitare a anchetelor anticorupție, DNA menține ritmul investigațiilor. Devine însă victima propriului succes – cererile și sesizările la DNA sunt în creștere semnificativă pe fondul lipsei altor politici publice coerente, de combatere a corupției mici, de prevenire, de aplicare a unor măsuri administrative care să reușească să descurajeze faptele de corupție.

Așteptările publicului în legătură cu DNA devin tot mai mari, uneori nerealiste, politicienii și mogulii de presă se coalizează și organizează campanii media de discreditare a activității procurorilor anticorupție.

12.000 de dosare, peste 80% sesizări ale persoanelor fizice și juridice

Volumul de activitate al DNA: 12.353 de cauze au avut de soluționat procurorii anticorupție doar în cursul anului trecut (în creștere cu 12,5% față de 2015) în special datorită creșterii adresabilității și sesizărilor venite la DNA. Aproximativ 4.500 de dosare, reprezentând peste 86% din totalul cauzelor înregistrate pe rolul DNA. sunt sesizări ale persoanelor fizice / juridice private sau instituții publice.

Din totalul dosarelor soluționate **1.271 de inculpați** au fost trimiși în judecată (1.183 prin rechizitoriu și 88 din acorduri de recunoaștere a vinovăției), iar dintre aceștia **426 persoane care au ocupat funcții de conducere, control, demnități publice ori alte funcții importante.**

Doar pe parcursul lui 2016, potrivit bilanțului DNA¹, au fost trimiși în judecată **30 de demnitari români**, dintre care: un ministru și vice prim-ministru pentru securitate națională, un ministru al transporturilor, la data săvârșirii faptei deputat, un ministru al energiei, deputat, un secretar general al Senatului României, un președinte Camera Deputaților, viceguvernator al Băncii Naționale a României (BNR), șase senatori, 11 deputați, trei secretari de stat, un vicepreședinte Autoritatea Electorală Permanentă, doi președinți și doi vicepreședinți ai Autorității Naționale de Administrare Fiscală (ANAF).

Acestora li se adaugă 47 de primari, 12 viceprimari, cinci președinți de consilii județene și alți reprezentanți ai administrațiilor publice centrale sau locale.

Combaterea corupției în sistemul judiciar este, de asemenea, în competența DNA iar în cursul anului 2016, DNA deschide o anchetă pentru abuz în serviciu inclusiv pe numele fostului Procuror General al României. Alte anchete privind presupuse fapte de corupție **au vizat**² 15 magistrați (judecători, din care un președinte instanță și opt procurori inclusiv doi prim procurori), 17 avocați, 91 polițiști, 14 militari, un notar.

¹ Raport al activității DNA 2016, disponibil pe www.pna.ro (accesat la 7 septembrie 2017)

² Idem 1

Prejudiciul total reținut de DNA în cauzele pe care le-a trimis în judecată este de circa 1.617 milioane lei, la care se adaugă circa 3,48 milioane euro. Procurorii au și anunțat că valoarea măsurilor asigurătorii dispuse pentru repararea pagubei este de peste 1.600 milioane lei.

În privința calității investigațiilor DNA, bilanțul pe 2016, arată că 25 de soluții au fost desființate prin infirmare sau redeschidere iar acest număr reprezintă 1,72% din totalul cauzelor soluționate de procurorii anticorupție.

DNA urmărește și publică deciziile finale ale instanțelor de judecată în dosarele pe care le-a instrumentat. Potrivit datelor din 2016, instanțele de judecată românești au condamnat definitiv prin 339 hotărâri penale 879 inculpați, trimiși în judecată prin rechizitoriile emise de procurorii anticorupție.

1.1.4. Evaluarea progresului în lupta contra corupției în România

Progresele în lupta anticorupție sunt evaluate anual, din 2007, prin rapoartele Comisiei Europene în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare (MCV). În ultimii ani, activitatea DNA a fost apreciată, eforturile de combatere a corupției prin mijloace administrative au fost evaluate insuficiente în timp ce caracterul ireversibil al reformelor, condiția fără de care MCV nu poate fi ridicat a fost periodic pus sub semnul întrebării prin acțiunile politicianului (criza din 2012, OUG 13 din 2017).

*“Rapoartele MCV au putut reflecta de-a lungul anilor **un bilanț cu un caracter pozitiv în creștere constantă în ceea ce privește cercetarea și urmărirea cazurilor de corupție la nivel înalt și pronunțarea de hotărâri în astfel de cazuri, cu o clară accelerare după anul 2011**”.*

*“Direcția Națională Anticorupție (DNA) și Înalta Curte de Casație și Justiție (ÎCCJ) au înregistrat **un bilanț impresionant în ceea ce privește rezolvarea cazurilor de corupție la nivel mediu și înalt. Menținerea eforturilor instituțiilor judiciare care combat corupția la nivel înalt rămâne cel mai important semnal de consolidare a luptei anticorupție**”.*

*“Direcția Națională Anticorupție investighează un număr mare de cazuri și trimite în fiecare an în judecată sute de persoane acuzate de corupție la nivel mediu și înalt, iar **Înalta Curte de Casație și Justiție și curțile de apel pronunță condamnări definitive într-un număr încă mare de cazuri de corupție la nivel mediu și înalt. (...) Repetitivitatea unor infracțiuni similare sugerează, totodată, că măsurile de prevenire a corupției nu au fost eficace**”.*

*“Atacurile puternice îndreptate împotriva magistraților și a sistemului judiciar de către mass-media și politicieni rămân o **amenințare serioasă pentru ireversibilitatea luptei anticorupție**. Legislația anticorupție trebuie să se aplice tuturor în mod egal și la toate nivelurile. Dezbaterile din Parlament cu privire la criteriile obiective pentru justificarea refuzului de ridicare a imunității nu au condus la schimbare în sensul recomandărilor anterioare din rapoartele MCV”.*

*“România dispune de un cadru legal cuprinzător în materie de integritate pentru funcționarii publici, iar **Agenția Națională de Integritate este recunoscută ca o instituție independentă care pune în aplicare aceste norme. (...) Bilanțul agenției în ceea ce privește investigarea***

averilor ilicite, a incompatibilităților și a conflictelor de interese administrative s-a îmbunătățit în mod treptat, rezultatele fiind în mod constant semnificative începând cu 2013 (...).³

Evaluări naționale se regăsesc în rapoartele Consiliului Superior al Magistraturii privind starea justiției, aprecieri privind stabilitatea și tentativele de restrângere a atribuțiilor în privința investigării sau combaterii corupției se regăsesc în raportatele de bilanț ale DNA. Experți ai societății civile au construit la rândul lor instrumente pentru a evalua progresul reformelor din justiție și rezultatele luptei anticorupție din diferite perspective.

Index-ul Sustenabilității DNA realizat de CRPE care surprinde măsura în care activitatea DNA este susținută sau dimpotrivă la nivel instituțional, legislativ, de către diferiți actori din societate sau **Recuperarea prejudiciilor și confiscarea bunurilor dobândite prin infracțiuni**. În **raportul de diagnoză** realizat de Freedom House România sunt două exemple de evaluări realizate de experți independenți.

³ Extrase din evaluările MCV pentru România - Raport al Comisiei către Parlamentului European și Consiliu privind progresele înregistrate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare, Bruxelles, 25 Ianuarie 2017 - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2017-44_ro_1.pdf (accesat la 7 septembrie 2017)

1.2. Politici anticorupție din Republica Moldova

Domeniul luptei cu corupția a fost tratat prin politici publice de la independență, însă multe dintre realizările instituționale și legislative se datorează ultimilor ani. La nivel instituțional s-au perindat mai multe instituții cu competențe în acest domeniu, la final fiind conturat grupul de instituții Centrul Național Anticorupție (CNA) cu funcții de prevenire și de combatere, Procuratura Anticorupție și Autoritatea Națională de Integritate. În cadrul CNA sunt două structuri specializate pe prevenirea și combaterea spălării banilor și pe recuperarea bunurilor rezultate din activitatea infracțională.

Cadrul legislativ a fost completat semnificativ prin norme de drept penal, de procedură penală cu stabilirea competenței Procuraturii Anticorupție și CNA, precum și norme de prevenție cum este Strategia Națională Anticorupție. Acordul de Asociere semnat dintre UE și Republica Moldova a stabilit angajamente ambițioase de consolidare a luptei contra corupției.

1.2.1. Cadrul instituțional în domeniul luptei cu corupția

În acest capitol ne propunem să expunem cadrul instituțional relevant, precum și să analizăm cele mai importante competențe și funcții ale acestora.

1.2.1.1. Centrul Național Anticorupție

Domeniul anticorupție a obținut atenție sporită în Republica Moldova odată cu crearea Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției (CCCEC). Creat în perioada guvernării comuniste din 2001-2009, CCCEC a exercitat mai multe funcții improprii, printre care comasarea funcțiilor de prevenire, depistare și curmare a contravențiilor și infracțiunilor economico-financiare și fiscale, alături de funcțiile de contracarare a corupției și protecționismului, și a legalizării bunurilor și spălării banilor.

Din 2002 și până în 2017 CCCEC și-a schimbat atât denumirea cât și domeniile de activitate. Începând cu anul 2012 CCCEC a fost redenumit în Centrul Național Anticorupție (CNA), iar domeniile de competență au fost ajustate⁴. La moment CNA deține următoarele atribuții:

- a) Prevenirea, depistarea, cercetarea și curmarea contravențiilor și infracțiunilor de corupție și a celor conexe corupției, precum și a faptelor de comportament corupțional
- b) Prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului
- c) Efectuarea expertizei anticorupție a proiectelor de acte normative ale Parlamentului și Guvernului
- d) Efectuarea evaluării integrității instituționale
- e) Efectuarea analizei operaționale și strategice a actelor de corupție
- f) Recuperarea bunurilor infracționale.⁵

⁴ Prin Legea nr. 120 din 25.05.2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, CCCEC a fost redenumit în CNA, pentru mai multe detalii a se accesa: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=343359> (accesat la data de 6 septembrie 2017)

În cadrul CNA au fost create două structuri distincte cu funcții de prevenire și combatere a spălării banilor - Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor⁶, și de recuperare a bunurilor infracționale - Agenția de Recuperare a Bunurilor infracționale.⁷ Ambele subdiviziuni dispun de autonomie în luarea deciziilor și dispun de instrumente multiple de accesare de date prin intermediul persoanelor fizice și juridice raportoare privind tranzacțiile la care participă în calitate de prestatori de servicii.

1.2.1.2. Procuratura Anticorupție

Prin Legea cu privire la procuratură nr. 294 din 2008 a fost stabilit cadrul juridic primar pentru crearea Procuraturii Anticorupție. Procurorii anticorupție au fost împuterniciți să conducă sau să exercite urmărirea penală pe cauzele pe care le inițiau ofițerii de urmărire penală din cadrul CNA. De la crearea CCCEC în anul 2002 procurorii din sistemul organelor procuraturii participau prin intermediul procuraturii specializate la urmărirea penală a cauzelor de corupție. Odată cu schimbarea competențelor CCCEC și schimbarea în CNA, și competențele procurorilor anticorupție au fost ajustate.

Prin intermediul Legii cu privire la procuratură nr. 3 din 25.02.2016 au fost stabilite un nivel mai mare de independență pentru procuraturilor specializate, inclusiv a procuraturii anticorupție, iar prin Legea nr. 152 din 01.07.2016 Codul de Procedură Penală a fost completat cu un articol separat ce stabilește competențele Procuraturii Anticorupție. Astfel, a fost redus semnificativ numărul de cauze în care Procuratura Anticorupție este competentă să exercite urmărirea penală - subiectul special (persoane cu demnitate publică, funcționari publici cu funcții de conducere de nivel superior) sau obiect special - valoarea mare și deosebit de mare a beneficiilor personale obținute și a daunelor comise (100 mii și, respectiv, 1 milion MDL).

Cu toate acestea, a rămas competența de conducere a urmării penale pe cauze de corupție inițiate de ofițerii de urmărire penală din cadrul CNA, ceea ce extinde semnificativ domeniul de activitate al Procuraturii Anticorupție și nu permite concentrarea eforturilor pe infracțiuni comise de persoane cu funcții de conducere și atunci când sunt cauzate daune deosebit de mari interesului public.

⁵ Articolul 5 din Legea nr. 1104 din 06.06.2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, cu modificările și completările ulterioare, pentru mai multe detalii a se accesa:

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=312733> (accesat la data de 6 septembrie 2017)

⁶ Prin Legea nr. 190 din 26.07.2007 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului a fost creată subdiviziunea Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor, pentru mai multe detalii ase se vedea: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=325094> (accesat la data de 12 septembrie 2017)

⁷ Prin Legea nr. 48 din 30.03.2017 privind Agenția de Recuperare a Bunurilor infracționale a fost creată subdiviziunea cu aceeași denumire, pentru mai multe detalii a se vedea: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=370165> (accesat la data de 12 septembrie 2017)

1.2.1.3. Autoritatea Națională de Integritate

Prin Legea nr. 132 din 17.06.2017 Parlamentul a aprobat crearea unei noi entități publice care să asigure verificarea integrității persoanelor care dețin funcții publice - Autoritatea Națională de Integritate. Deși Legea a intrat în vigoare la 1 august 2017, aceasta nu a fost pusă efectiv în aplicare. Motivul de bază îl constituie tergiversarea selectării în bază de concurs a Directorului și adjunctului Directorului ANI. La momentul elaborării prezentului studiu, șefia ANI încă era vacantă, iar membrii Consiliului de Integritate nu au finalizat procesul de verificare prealabilă a candidaților pentru aceste două posturi vacante.

ANI a fost creată în urma reformei Comisiei Naționale de Integritate (CNI), creată în baza Legii nr. 180 din 19.12.2011⁸. Astfel, la moment se aplică prevederile Legii vechi în partea ce ține de cadrul instituțional. Activitatea de verificare a integrității persoanelor care dețin funcții publice este semnificativ redusă datorită lipsei unui progres în ocuparea funcțiilor din cadrul ANI. Legea nouă oferă cadrul legislativ necesar pentru a angaja ofițerii de integritate, a pune în funcțiune sistemul on-line de completare a declarațiilor de avere și interese și a asigura o bună funcționare a ANI.

1.2.2. Cadrul legislativ al Republicii Moldova

Cadrul legislativ pe domeniul anticorupției include atât prevederi de prevenire cât și prevederi de sancționare, inclusiv punerea în aplicare a sancțiunilor. Mai jos ne vom expune pe principalele prevederi, precum și vom atrage atenția asupra necesității de a îmbunătăți unele aspecte legate de aplicare în practică a legii.

1.2.2.1. Prevenire

Domeniul prevenirii este destul de vast, astfel pentru planificare Parlamentul a aprobat Strategii în domeniu. Ultima Strategie a fost aprobată la începutul anului 2017 și conține acțiuni pînă în 2020. Alte instrumente adoptate recent sunt verificarea integrității instituționale și promovarea integrității în sectorul public și privat. Expertiza coruptibilității actelor legislative este obligatorie pentru toate actele legislative și normative ale Guvernului de la finele anului 2006 și este efectuată de CNA.

1.2.2.1.1. Strategia Națională de Integritate și Anticorupție

Principalul document strategic de planificare în domeniul prevenirii corupției este Strategia Națională Anticorupție. Moldova a adoptat mai multe documente de planificare în acest domeniu, ultimul fiind Strategia Națională de Integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020.⁹

⁸ Pentru mai multe detalii a se vedea:

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=341741> (accesată la 12 septembrie 2017). Legea a fost abrogată la 01.08.2016 prin intrarea în vigoare a Legii nr. 132 privind Autoritatea Națională de Integritate.

⁹ Strategia Națională de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2020 a fost aprobată de Parlamentul Republicii Moldova prin Hotărîrea nr. 56 din 30.03.2017, pentru mai multe detalii a se vedea:

Proiectul Strategiei a fost expus unui amplu proces de consultări publice, fiind luate în considerare mai multe recomandări din partea societății civile.¹⁰

Datorită domeniilor vaste pe care le acoperă Strategia, acest document implică 8 piloni unde ar urma să fie promovată integritatea. Printre actorii implicați se numără Parlamentul, Guvernul, autoritățile administrației publice centrale de specialitate, sistemul organelor judecătorești, Comisia Electorală Centrală, partidele politice, Curtea de Conturi, Avocatul Poporului, sectorul privat și societatea civilă și mass-media.

1.2.2.1.2. Expertiza coruptibilității

Cadrul legislativ național conține și prevederi de verificare a coruptibilității proiectelor de acte normative. Astfel, CNA se expune prin intermediul un raport de coruptibilitate privind riscurile de corupție ale prevederilor proiectelor de acte normative. Expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate actele legislative ale Parlamentului¹¹ și normative ale Guvernului¹². Noua Lege cu privire la actele normative nr. 100 aprobată de Parlament la 12.06.2017, care încă nu a intrat în vigoare, prevede cerințe similare de expertiză anticorupție obligatorie pentru actele emise de Parlament, Președinte și Guvern.

1.2.2.1.3. Promovarea integrității în sectorul public și în sectorul privat

În anul 2016 Parlamentul a aprobat reglementări noi cu privire la promovarea integrității în sectorul public prin adoptarea Legii nr. 132 din 17.06.2017 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate¹³, a Legii nr. 133 din 17.06.2017 privind declararea averii și intereselor personale¹⁴, precum și a adoptat în luna mai 2017 Legea integrității nr. 82 din 25.05.2017¹⁵. Cadrul legislativ nou prevede extinderea cerințelor cu privire la declararea de avere și interese, inclusiv extinde și cercul de persoane care sunt obligate să facă declarațiile de avere și interese, prevede o

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=370789> (accesat la 12 septembrie 2017)

¹⁰ Spre exemplu, recomandările Institutului pentru Politici și Reforme Europene (IPRE) formulate în decembrie 2016 sub formă de Priorități Strategice ale Societății Civile în domeniul anticorupției. Pentru mai multe detalii a se vedea: <http://ipre.md/2016/12/13/apelul-public-al-societatii-civile-privind-prioritatile-strategice-in-domeniul-anticoruptiei/>

¹¹ Articolul 22 alin. (3) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, pentru mai multe detalii a se vedea: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=313239> (accesat la 12 septembrie 2017)

¹² Articolul 41 alin. (2) din Legea nr. 317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, pentru mai multe detalii a se vedea: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=312810> (accesat la 12 septembrie 2017)

¹³ Pentru mai multe detalii a se vedea: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366044> (accesat la 12 septembrie 2017)

¹⁴ Pentru mai multe detalii a se vedea: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366046> (accesat la 12 septembrie 2017)

¹⁵ Pentru mai multe detalii a se vedea: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=370852> (accesat la 12 septembrie 2017)

structură nouă și competențe noi pentru ANI, iar prin Legea integrității stabilește obligația de respectare a integrității și de către sectorul privat, inclusiv prin interdicții de angajare a persoanelor care au fost implicate în sectorul public în ultimul an de activitate și transparența în relațiile comerciale cu autoritățile publice, precum și transparența acționarilor și a beneficiarilor efectivi. Legea integrității este o lege cadru, care necesită acțiuni ulterioare de implementare, inclusiv ajustarea cadrului legal conex. Aceste activități încă nu au fost finalizate.

1.2.2.1.4. Evaluarea integrității instituționale

În anul 2013 Parlamentul a adoptat Legea privind testarea integrității profesionale¹⁶, care presupune verificarea integrității profesionale a angajaților din instituțiile publice selectate prin simularea unor situații ipotetice și stabilirea comportamentului persoanei testate. Rezultatul negativ al testului presupunea aplicarea sancțiunilor disciplinare, inclusiv concedierea persoanei care nu a promovat testul de integritate. Prevederile legii au fost contestate la Curtea Constituțională și unele dintre prevederi au fost declarate neconstituționale. În consecință a fost schimbată abordarea față de testarea integrității de la persoană la instituție. Prin modificările aduse la Lege în anul 2016, inclusiv la denumirea Legii, instituțiile începând cu finele anului 2016 urmează să treacă verificarea de integritate instituțională, iar instituția responsabilă de verificarea integrității instituționale este CNA. Întrucât reglementările noi au intrat în vigoare de mai puțin de un an, sunt premature careva evaluări ale eficienței acestui instrument de prevenire.

1.2.2.2. Combatere

Codul Penal al Republicii Moldova stabilește un cadru amplu penal de sancționare pentru acte de corupție. Astfel, principalele acte de corupție pot fi găsite în capitolul XV și XVI din Codul Penal, care prevăd infracțiunile de corupere pasivă, corupere activă, trafic de influență, abuzul de putere, excesul de putere și îmbogățire ilicită. Prin completările din anul 2016, au incluse și infracțiunile de obținere frauduloasă a mijloacelor din fonduri externe și delapidarea mijloacelor din fonduri externe. Pentru domeniul privat sunt stabilite următoarele infracțiuni principale de corupție - dare de mită, luare de mită, abuzul de serviciu, falsul în documente contabile.

Pentru domeniul electoral sunt stabilite două componente de infracțiune specifice - coruperea alegătorilor și finanțarea ilegală a partidelor politice sau a campaniilor electorale.

Pentru domeniul spălării banilor, gestionării frauduloase a băncilor, societăților de investiții și a societăților de asigurări Codul Penal de asemenea prevede componente de infracțiune cu sancțiuni dure. În iunie 2016 în Parlament a fost înregistrat proiectul de lege sub nr. 268¹⁷, care propune înăsprirea semnificativă a sancțiunilor pentru acte de corupție și acțiuni asociate

¹⁶ Pentru mai multe detalii a se vedea:

<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=359484&lang=1> (accesat la 14 septembrie 2017)

¹⁷ Pentru mai multe detalii a se vedea:

<http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3289/language/ro-RO/Default.aspx> (accesat la 12 septembrie 2017)

acestora. Proiectul de lege a fost înregistrat concomitent cu proiectul Legii integrității, care deja a fost adoptat și publicat în Monitorul Oficial.

1.2.3. Rezultatele implementării politicilor anticorupție în Republica Moldova

În acest capitol ne vom referi la principalele rezultate raportate cu referire la eficiența luptei contra corupției în Moldova. Astfel, ne vom referi la rezultatele atinse de principalele instituții din domeniu raportate pentru ultimii ani.

1.2.3.1. *Strategia Națională Anticorupție pentru anii 2011-2016*

CNA a prezentat în 2016 raportul de evaluare al implementării SNA pentru anii 2011-2016¹⁸. Astfel, SNA și-a propus să realizeze două obiective generale - transformarea corupției din activitate avantajoasă și puțin riscantă în activitatea dezavantajoasă și foarte riscantă și contribuirea la crearea climatului “zero toleranță” față de corupție. Fiecare dintre cele două obiective generale urmărește câte două obiective specifice. Raportul de evaluare al SNA publicat de CNA indică asupra unei realizări cantitative de 79%, printre impedimente în implementarea activităților din cadrul SNA și a celor două Planuri de Acțiuni de implementare fiind menționate:

- a) Întârzieri în implementarea reformei organelor Procuraturii
- b) Lipsa de cooperare a autorităților publice centrale și locale
- c) Lipsă de voință politică pentru promovarea unor modificări și completări în sistemul justiției penale

1.2.3.2. *Rezultatele atinse de instituțiile implicate în prevenire și combatere*

După modificările aduse în legislația penală, procesual penală, precum și legislația specializată legată de prevenire prin verificarea integrității, menționăm următoarele rezultate:

Procuratura Anticorupție

Pentru anul 2016 Procuratura Anticorupție a raportat 430 de cauze aflate în gestiune în anul 2016, comparativ cu 316 în anul 2015. În 80% din sesizările gestionate Procuratura Anticorupție a inițiat urmărirea penală¹⁹.

La nivel calitativ anul 2016 a înregistrat mai multe cauze de rezonanță, cu implicarea persoanelor publice, inclusiv 1 fost prim-ministru, mai mulți primari de localități, inclusiv centre urbane importante din Moldova (Bălți, Orhei). Anul 2016 și 2017 de asemenea a cunoscut dosare de rezonanță legate de fraudele bancare comise la trei bănci comerciale, care au generat pierderi de peste 1 mlrd. USD pentru bugetul public prin intermediul garanțiilor emis de Guvern.

¹⁸ Pentru mai multe detalii a se vedea [Raportul de evaluare a implementării Strategiei Naționale Anticorupție pe anii 2011-2015](#) (accesat la 14 septembrie 2017)

¹⁹ [Raport de activitate a Procuraturii Republicii Moldova pentru anul 2016](#) (accesat la 14 septembrie 2017)

Administrația publică centrală a fost supusă mai multor acțiuni de urmărire penală cu arestarea și judecarea ulterioară a unor demnitari publici de nivel înalt precum miniștri, vice-miniștri și recent, urmărirea penală pe numele primarului general al capitalei.

Centrul Național Anticorupție

În anul 2016 CNA a raportat rezultate mai bune decât în anii precedenți²⁰. Creșterile se atestă pe toate domeniile - numărul de petiții, persoane primite în audiență, infracțiuni contracarate, acte de corupție depistate precum și dosare în gestiune. Astfel, CNA a gestionat 2184 cauze penale, a finalizat 612 cauze penale, dintre care 259 au fost transmise în instanțele de judecată. Creșterile indicatorilor menționați mai sus sunt între 10 și 20% comparativ cu anii precedenți.

În același timp, sesizările parvenite de la cetățeni au rezultat în inițierea urmăririi penale în doar 6% din cazuri, ceea ce reprezintă o problemă pentru utilizarea eficientă a resurselor publice pentru primirea în audiere, recepționarea sesizărilor prin intermediul plângerilor și a liniilor telefonice dedicate raportării actelor de corupție.

De asemenea, poliția (119), autoritățile publice locale (102) și întreprinderile de stat (76) sunt principalele instituții unde sunt depistate actele de corupție, ceea ce indică asupra cazurilor de corupție de nivel mediu și redus.

Trebuie totuși menționate câteva cauze importante unde CNA în cooperare cu Procuratura Anticorupție a gestionat și transmis în judecată învinuiri în adresa mai multor persoane care dețin funcții de demnitate publică:

1. Dosarul de spălare de bani în proporții deosebit de mari, cunoscută în presă sub numele de landromat rusesc, în urma căruia au fost spălate estimativ între 20 și 80 miliarde dolari SUA, cu implicarea inclusiv a băncilor comerciale și instituțiilor publice judiciare (judecători, executori judecătorești) din Republica Moldova.
2. Dosarul fraudelor bancare care a dus la pierderea a 13 miliarde lei moldovenești (în jur de 1 miliard USD la cursul de referință din momentul depistării). Pentru moment câțiva participanți în procesul de devalizarea a Băncii de Economii, Băncii Sociale și Unibank au fost deja deferiți justiției și sentințe de condamnare au fost emise de instanțele de fond și de apel.
3. Dosarul evaziunilor fiscale în cadrul serviciului vamal, care a depistat mai multe scheme de evaziune fiscală prin neplata drepturilor de import și altor drepturi la intrarea pe teritoriul țării a produselor.

În afara acestor trei cauze dosare de rezonanță, CNA în cooperare cu Procuratura Anticorupție au instrumentat și continuă cercetarea și altor cauze în anul 2017 cu implicarea funcționarilor publici și persoanelor ce dețin funcții de demnitate publică.

²⁰ [Raportul de activitate al Centrului Național Anticorupție pentru anul 2016](#) (accesat la 14 septembrie 2017)

Instrumentele noi de prevenție disponibile pentru CNA, precum este verificarea integrității instituționale nu pot fi încă evaluate la capitolul rezultate datorită intrării relativ recente în vigoare a legislației noi.

Autoritatea Națională de Integritate

Întrucât nu s-a avansat pe implementarea legislației noi cu privire la funcționarea ANI și cu privire la declararea de avere și interese, deși cadrul legislativ este în vigoare deja de un an, activitățile ANI sunt practic limitate la colectarea declarațiilor din partea subiecților declaranți, fără a dispune de instrumente eficiente de verificare a corectitudinii lor. Astfel, acest instrument de prevenire încă nu poate fi evaluat prin prisma noilor reglementări de integritate.

1.2.4. Evaluarea progresului în lupta contra corupției în Republica Moldova

Deși au fost depuse mai multe eforturi pentru a asigura o luptă eficientă cu corupția atât la nivel de prevenire cât și la nivel de combatere, evaluarea progresului indică și asupra mai multor probleme de eficiență, inclusiv suspiciuni de selectivitate și politizare de dosare, percepție ridicată a fenomenului corupției de cetățeni și imaginea negativă a societății față de sectorul justiției la general, precum și constatările modeste ale partenerilor de dezvoltare.

1.2.4.1. Suspiciune de justiție selectivă

Deși la capitolul raportare de activități de luptă contra corupției în special prin instrumentele de combatere duc la concluzia că sunt depuse mai multe eforturi în anii 2016 și 2017 decât în anii trecuți, planează mai multe suspiciuni cu privire la caracterul selectiv al justiției și al activităților de luptă contra corupției, în special cu referire la persoanele care dețin funcții de demnitate publică și cu implicarea unor daune deosebit de mari.

Astfel, cauza intentată contra unui fost prim-ministru a fost pe larg mediatizată în spațiul public, fiind aduse argumente că organele din domeniul justiției au acționat direcționat pe cauză, iar probele care au fost aduse prin intermediul auto-denunțului din partea unei alte persoane controversate, care figurează în calitate de învinuit pe alte cauze de rezonanță precum dosarul fraudelor bancare, indică asupra lipsei de libertate a organelor de urmărire penală în aplicarea justiției penale.

Recentele episoade din 2016 prin care au fost diferiți justiției miniștri și primarul municipiului Chișinău, exponenți ai unui partid politic, ce ulterior s-a retras din majoritatea parlamentară de asemenea indică asupra unor acțiuni controlate ale organelor de drept și aplicarea selectivă a legii penale. Printre argumentele aduse publicului larg sunt faptul că episoadele de care au fost învinuiți aceștia au avut loc cu mult înaintea inițierii urmăririi penale.

1.2.4.2. Indicatorii de percepție a corupției și sondajele de opinie

Printre indicatorii de bază de percepție a corupției la nivel internațional este Indicele percepției corupției prezentat anual de Transparency International. Din păcate, acest indice s-a agravat pentru Republica Moldova în ultimii doi ani. Astfel, în anul 2015, Republica Moldova ocupa locul

103 din 176 de state, iar în anul 2016 - 123 din 176. Aceste tendințe arată că percepția corupției în rândurile cetățenilor s-a accentuat, iar raportările cu privire la progresele înregistrate în lupta cu acest fenomen încă urmează a fi percepute.

În același timp, sondajele de opinie din Moldova arată că nivelul de încredere în organele de drept și în justiție sunt în continuare foarte mici, iar corupția este menționată ca principala problemă a societății²¹. Trebuie totuși menționat că comparativ cu sondajele de opinie din 2015 și 2016, ultimele sondaje din 2017 arată că încrederea în instanțele judecătorești a crescut.

1.2.4.3. Evaluările partenerilor de dezvoltare

Odată cu semnarea Acordului de Asociere dintre UE și Republica Moldova, au fost stabilite mai multe angajamente ce țin de reforma internă și de luptă contra corupției. Pentru a putea stabili progresul în acest sens, în afară de instrumentele instituționale de dialog și cooperare disponibile, Comisia Europeană a continuat să publice rapoarte de progres pentru statele parteneriatului Estic, inclusiv pentru Moldova²². Astfel, Comisia Europeană atenționează asupra faptului că reformele din domeniul justiției și de luptă contra corupției necesită eforturi suplimentare de implementare și capacitate, precum consolidarea independenței și eficienței justiției, investigarea eficientă a dosarului fraudelor bancare, susținerea noii Agenții de recuperare a bunurilor infracționale (ARBI), lupta cu fenomenul corupției endemice, care afectează mediul de afaceri etc.

Totuși evaluările Comisiei Europene nu pot reda în detaliu aspectele unde sunt necesare eforturi adiționale, nefiind comparabile cu eficiența și rezultatele pe care le-a oferit Mecanismul de Cooperare și Verificare (MCV) în cazul relațiilor dintre EU și România. Printre mediul de cercetare din Republica Moldova sunt formulate propuneri de a prelua modelul de MCV și pentru Republica Moldova, care ar presupune atât suport pentru implementarea reformelor din sectorul justiției și de luptă contra corupției, cât și verificarea progresului în implementarea reformelor, care ar constitui un instrument eficient de condiționare a asistenței financiare din partea UE.²³

²¹ Pentru mai multe detalii a se vedea sondajul de opinie al Institutului Internațional Republican din martie 2017 pentru Moldova: http://www.iri.org/sites/default/files/iri_moldova_poll_march_2017.pdf (accesat la 14 septembrie 2017)

²² Pentru mai multe detalii a se vedea Raportul de Progres privind implementarea Acordului de Asociere în Republica Moldova, accesibil la: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association_implementation_report_on_the_republic_of_moldova_2017_03_10_final.pdf (accesat la 14 septembrie 2017)

²³ Pentru mai multe detalii a se vedea: <http://pre.md/2016/10/24/ipre-organizeaza-masa-rotunda-misiunea-ue-internationala-pentru-consolidarea-statului-de-drept-in-republica-moldova-pro-si-contra/> (accesat la 14 septembrie 2017)

2.1. Experiența României și lecțiile învățate

Pentru a obține rezultatele din ultimii ani în reforma sistemului judiciar și combaterea corupției la nivel înalt, România a trecut printr-un proces lung dar în care atât factorul politic, contextul european cât și anumite părți ale societății au venit în sprijinul acestor eforturi.

Ingredientele de care a fost nevoie: **un context geopolitic favorabil** – extinderea UE spre Est după valul din 2004 și **angajamentul transpartinic pentru aderarea României** la comunitatea europeană au fost esențiale pentru pașii următori și startul unor reforme instituționale complexe și dificile.

În reformarea sistemului judiciar **voința politică** a fost de asemenea importantă însă politicul a fost și cea mai mare piedică în progresul acestui proces. Acela a fost momentul în care **numirea unor reformiști pentru declanșarea reformelor, la vârful sistemului judiciar** – cum a fost cea Monicăi Macovei ca Ministru al Justiției (decembrie 2004- aprilie 2007) – a făcut diferența. Macovei nu a fost neapărat un coleg comod nici măcar pentru proprii colegi din Guvern însă a reușit, într-un mandat în care a fost puternic atacată de politicieni și grupuri de interese, să genereze schimbări sistematice și ireversibile în special în asigurarea independenței sistemului judiciar – fără de care lupta anticorupție la nivel înalt nu ar fi putut să ajungă la progresele și rezultatele pe care le vedem acum, în România.

Un rol extrem de important l-a avut și **Mecanismul de Cooperare și Verificare (MCV)**, un instrument de monitorizare excepțional pe care, până la România și Bulgaria, Comisia Europeană nu l-a mai impus niciunui stat candidat și cu atât mai puțin unui membru. MCV a fost soluția de compromis în cazul unor state care au rămas cu restanțe pe anumite capitole de aderare cum a fost cazul României. Comisia Europeană, după misiuni de evaluare multiple și anuale, întocmește și prezintă un raport care evaluează progresele României pe patru obiective cheie legate de sistemul judiciar:

2.1.1. Asigurarea independenței magistraților

Lupta anticorupție și destructurarea unor rețele de influență la cel mai înalt nivel, cu sprijin politic, conectate la banul public sunt imposibile fără un sistem judiciar independent.

În mandatul Monicăi Macovei Parchetul Național Anticorupție înființat în 2002 și care avea rezultate foarte modeste devine Direcția Națională Anticorupție (2005). De asemenea, au fost puse bazele **Agenției Naționale de Integritate (proiectul de lege) și au fost introduse declarațiile de avere ale demnitarilor.**

Pași importanți au fost de asemenea făcuți pentru **asigurarea independenței magistraților**: a fost introdusă repartizarea aleatorie a dosarelor în instanțele din România, a fost promovată lustrarea în rândul magistraților – incompatibilitatea dintre statului de magistrat și cea de fost/actual colaborator al serviciilor secrete – curățând astfel sistemul de vechile rețele de influență. A fost desființat serviciul secret al Ministrului Justiției, SIPA. La nivel legislativ pachete importante de legi: cel privind reforma justiției – legea Consiliului Superior al Magistraturii, legea

privind organizarea judecătorească și statutul magistraților au fost adoptate prin procedură de asumare a răspunderii Guvernului.

2.1.2. Numirea unor magistrați ambițioși și independenți la vârful sistemului

Doar că un cadru legislativ oricât de bun ar fi fost croit de un ministru trebuia să fie aplicat pentru a produce rezultate. Un moment important în startul luptei anticorupție a fost numirea unui procuror ambițios și independent la conducerea DNA – Daniel Morar (august 2005). Atunci au apărut și primele investigații ale unor politicieni de rang înalt, membri ai Parlamentului României până la anchetarea fostului premier Adrian Năstase.

Doar că, pe măsură ce investigațiile anticorupție vizau demnitari de rang înalt, în instanțele de judecată existau două tendințe: amânarea repetată a judecării existând chiar riscul prescrierii unor pedepse și/sau pronunțarea unor pedepse blânde. Mass media, pozițiile publice ale reformiștilor sistemului care avertizau asupra riscului prescrierii unor fapte grave de corupție, reacțiile societății civile, **criticile repetate ale Comisiei Europene în rapoartele MCV** au dus la câteva modificări legislative care au redus posibilitățile ca, prin tertipuri avocățești, judecarea cauzelor să fie amânată la nesfârșit.

Un alt moment important în continuarea luptei anticorupție a fost numirea, la vârful sistemului judiciar și al parchetelor a unor judecători și procurori ambițioși, fără conexiuni la vreuna din rețelele de influență. A fost momentul numirii Laurei Kovesi ca Procuror General al României, cel al numirii lui Daniel Morar ca procuror șef al DNA.

Procedura de numire a Procurorului General și Procurorului șef al DNA

Un alt element extrem de important este procedura de selectare a celor mai buni procurori și judecători pentru funcțiile de conducere ale celor mai importante instanțe și parchete. Astfel,

Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare art. 54 stabilește că “Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prim-adjunctul și adjunctul acestuia, procurorul general al Parchetului Național Anticorupție, adjunctii acestuia, procurorii șefi de secție ai acestor parchete, precum și procurorul șef al Direcției de Investigare a Infrațiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism și adjunctii acestora sunt numiți de Președintele României, la propunerea ministrului justiției, cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii, dintre procurorii care au o vechime minimă de 10 ani în funcția de judecător sau procuror, pe o perioadă de 3 ani, cu posibilitatea reînvestirii o singură dată. (3) Președintele României poate refuza motivat numirea în funcțiile de conducere prevăzute la alin. (1), aducând la cunoștința publicului motivele refuzului”.

Această procedură care nu dă un rol central ministrului politic și care are în vedere echilibrul puterilor în stat prin introducerea Președintelui României care are un cuvânt foarte important de spus în desemnarea procurorilor șefi.

La data redactării acestui raport, există o propunere care a strâns mari controverse în spațiul public de excludere a șefului statului din această procedură și acordarea unui rol mult mai mare Consiliului Superior al Magistraturii.

2.1.3. Susținători: publicul și societatea civilă

Un alt element important în susținerea luptei anticorupție - după cadrul legislativ, profesioniști, procedură de selecție a celor mai buni, investigații la cel mai înalt nivel, a fost susținerea publică. Pe măsură ce instanțele au pronunțat sentințe curajoase în cazuri de corupție, pe măsură ce publicul a văzut că politicienii anchetați de DNA își pierd funcțiile și privilegiile, că o serie de conflicte de interese și averi nejustificate despre care mass-media relatează zi de zi au fost anchetate, susținerea publică pentru lupta anticorupție a crescut. La fel și adresabilitatea și așteptările vis a vis de DNA.

O serie de ONG-uri au contribuit pe de o parte la explicarea consecințelor toleranței la corupție, au făcut proiecte de cercetare, monitorizări independente și au alertat publicul ori de câte ori politicienii au încercat să restrângă din atribuțiile instituțiilor anticorupție.

De partea cealaltă, a inculpaților și persoanelor condamnate pentru fapte de corupție nu a fost resemnare. Pe măsură ce anchetele au vizat oameni tot mai influenți politic, oameni de afaceri, bine conectați la mass media și chiar patroni de trusturi de presă, procurorii, lupta anticorupție, anumite dosare, sentințe au fost atacate, iar campaniile de presă au devenit tot mai virulente împotriva procurorilor și judecătorilor. Și acestea au afectat percepția publicului cu privire la lupta anticorupție.

Ori de câte ori au existat acțiuni politice ori propuneri legate de schimbări legislative care să restricționeze sau să limiteze puterile procurorilor anticorupție, ori care să pună sub control politic anumite instituții ale statului, partenerii strategici ai României au transmis semnale. **Ambasada SUA și Comisia Europeană, uneori și alte cancelarii occidentale au reacționat și avertizat** că schimbările propuse riscă să afecteze semnificativ progresele obținute de România în justiție.

Recuperarea prejudiciilor și confiscarea extinsă sunt procese în privința cărora rezultatele se lasă așteptate la București. Există condamnări definitive, pe numele unor foști înalți demnitari publici dar prejudiciile pe care le-au generat prin acțiunile lor nu au fost recuperate niciodată. Aceasta este și o așteptare a publicului dar este și un porces care arată, în ce măsură alte instituții ale statului, în acest caz autoritățile fiscale, sprijină lupta anticorupție. Un pas extrem de important a fost făcut prin aprobarea înființării **Autorității Naționale de Administrare a Bunurilor Indisponibilitate (ANABI)** care a organizat deja, în vara acestui an, licitații mari pentru vânzarea unor bunuri.

2.1.4. Percepții asupra instituțiilor: pozitive și negative (alimentate)

Încrederea în sistemul judiciar din România este evaluată periodic prin diferite instrumente ale Consiliului Superior al Magistraturii dar ea este influențată semnificativ de percepțiile justițiabililor legate de procesele pe care le au în instanțe. De asemenea, există evaluări periodice ale Comisiei Europene care surprind mulțumirile sau nemulțumirile la nivelul statelor membre. În același timp, încrederea cetățenilor în lupta anticorupție a început și ea să fie evaluată fie de societatea civilă prin diferite instrumente odată ce instituția a devenit tot mai activă, iar cazuri de corupție la cel mai înalt nivel, cu lideri politici, oameni de afaceri care se bucurau de protecție politică, patroni de trusturi media, așa numiții baroni locali, au început să fie investigate.

În privința încrederii în justiție, datele unui Euro-barometru al Comisiei Europene publicat în august 2017 arată că doar 35% dintre români aveau încredere în justiție și sistemul judiciar, un procent în scădere semnificativă (-13%) față de anul precedent, 2015.

Datele aceleiași evaluări arătau că **“60% dintre cei chestionați au declarat ca au tendința sa nu creadă în justiția din România, în creștere cu 12% fata de 2015”**[1]. Interpretarea datelor trebuie privită și din perspectiva unei puternice campanii de contestare a deciziilor instanțelor judecătorești în ultimii ani și în special a luptei anticorupție dar și în legătură cu realitățile de la nivelul instanțelor locale (extrem de aglomerate, cu decizii care se pronunță greu, pe fondul unor modificări legislative multiple și nepredictibile care afectează actul de justiție și, implicit percepția cetățenilor).

În 2013, potrivit unui sondaj reprezentativ la nivelul populației României, încrederea cetățenilor în DNA era semnificativă și în creștere. **“DNA a înregistrat un salt important de la 42% în luna mai, la 47,4% la mijlocul lunii iulie”**[2]. În topul încrederii în instituțiile executive, DNA era urmată de Poliție cu 45% încredere multă și foarte multă. Armata (64,6% încredere multă și foarte multă), Banca Națională a României (50%) și serviciile secrete erau pe primele patru locuri în această ierarhie.

De remarcat că, pentru majoritatea instituțiilor executive ale statului român gradul de încredere este mult mai mare decât în cazul celor politice. Spre comparație, instituțiile politice cu cea mai mare încrede Primăria (37,9%, urmată de Curtea Constituțională (35,7%) și Guvern (35,6%)[3].

Așteptările cetățenilor români cu privire la domeniile în care combaterea corupției ar trebui să fie mai vizibilă: sistemul de sănătate (33,6%) și instituțiile administrației publice centrale (31,2%). La trei ani de la această evaluare, pe fondul unei campanii active anticorupție, încrederea în DNA crește iar instituția intră în primele cinci poziții ale topului încrederii în instituțiile statului român, după Pompieri, Armată și Jandarmerie. **Astfel, în aprilie 2016 aproape 60% dintre români aveau încredere multă și foarte multă în DNA**[4]. Potrivit aceluiași barometru 50% din români aveau încredere multă și foarte multă în Poliție, aproape 47% în privința Înaltei Curți de Casație și Justiție, în timp ce Agenția Națională de Integritate era cotate cu 40 de procente în topul încrederii.

2.2. Acțiunile Republicii Moldova în lupta cu corupția

În mare parte am prezentat în capitolul anterior acțiunile întreprinse în Republica Moldova pentru a lupta eficient cu corupția atât prin prevenire cât și prin combatere. În cele ce urmează vom prezenta pe scurt eforturile de reformă în domeniu, ce s-a realizat deja și unde mai sunt restante în domeniul luptei eficiente cu corupția.

2.2.1. Eforturile depuse

Prin adoptarea SNA, crearea cadrului instituțional pentru prevenție și combatere a corupției, precum și prin preluarea unui set de angajamente în contextul Acordului de Asociere și implementarea ulterioară a acestora Republica Moldova a reușit să consolideze cadrul de luptă contra corupției. Cele mai importante eforturi au fost depuse pentru:

- a) Reformarea organelor procuraturii, inclusiv prin consolidarea rolului și stabilirea funcțiilor procuraturilor specializate - Procuratura Anticorupție (PA) și Procuratura pentru combaterea criminalității organizate și cauze speciale (PCCOCS). Reforma organelor procuraturii a fost planificată pentru anul 2012, însă abia în anul 2016 au fost adoptate Legea cu privire la procuratură, Legea privind procuraturile specializate și au fost adoptate modificări în Codul de Procedură Penală ce țin de competențele PA și PCCOCS.
- b) Consolidarea rolului CNA prin competențe și funcții noi, inclusiv crearea Agenției de recuperare a bunurilor infracționale (ARBI), stabilirea competenței de verificare a integrității instituționale și extinderea activităților de prevenție și combatere a corupției în cooperare cu autoritățile publice centrale și locale și cu Procuratura Anticorupție
- c) Reformarea CNI în ANI prin transferul funcției de verificare a declarațiilor de avere și interese către ofițerii de integritate, stabilirea instrumentelor de selecție aleatorie a dosarelor, crearea Consiliului de Integritate în calitate de instituție de control al activității ANI și limitarea funcțiilor directorului ANI doar la cele de administrator.
- d) Implementarea sistemului de distribuție aleatorie a dosarelor în instanțele judecătorești și aprobarea unei noi structuri a instanțelor judecătorești prin optimizare.

2.2.2. Restanțele în procesul de luptă contra corupției

Republica Moldova nu a reușit să îndeplinească angajamentele legate de asigurarea independenței judecătorilor, nu au pus în aplicare cadrul legal nou adoptat ce ține de sistemul instanțelor judecătorești, nu a asigura aplicarea noului cadru legal ce ține de integritate.

2.2.2.1. Asigurarea independenței judecătorilor

Deși au fost operate mai multe modificări în cadrul legislativ ce țin de cariera judecătorilor și verificarea integrității acestora, aspecte importante ce țin de modul de numire a judecătorilor în funcție, modul în care sunt selectați și promovați judecătorii în funcție afectează din independența judecătorilor și nu asigură suficienți judecători în sistem pentru a promova schimbările din interior.

Astfel, proiectul de modificare a Constituției²⁴, care prevedea că Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) este format din judecători din partea celor trei grupuri de instanțe judecătorești și că constituie un număr semnificativ, excluzând coraportul de 50/50 existent la moment dintre judecători de carieră, aleși la Adunarea Generală a Judecătorilor și membri din partea mediului academic/ONG și alte autorități publice, precum și numirea în funcție pe un singur termen a judecătorilor, a fost retras pe motiv că nu a fost adoptat în termen de un an de la înregistrarea în Parlament. Voința politică este în continuare insuficientă pentru a asigura gradul de independență necesar al judecătorilor, iar argumentele de riscuri de securitate sunt lipsite de sens întrucât judecătorii sunt obligați să depună declarații de avere și interese, sunt verificați de Serviciul de Informații și Securitate și pot fi sancționați disciplinar de CSM, inclusiv cu sancțiunea de eliberare din funcție.

Sistemul de distribuție aleatorie a dosarelor implementat prin modificările din 2012 nu au asigurat cu adevărat distribuția aleatorie și au promovat în continuare selecția dosarelor. Astfel, președinții instanțelor judecătorești numeau în funcție administratorul sistemului informațional, însă în același timp judecau cauze și formau complete de judecată.

Deși începând cu anul 2013 s-au asigurat majorări de salarii pentru judecători, candidații pentru funcția de judecător nu dispun de dreptul de compensare a costurilor de realocare în cazul în care aceștia consideră posturi de judecător în alte localități decât localitatea de reședință. Resursele reduse legate de promovarea și cariera judecătorilor nu oferă posibilitate acestora să participe la concursuri de numire în funcție, iar dacă se decid să o facă, suportă din cont propriu toate costurile legate de realocarea în alte localități sau sunt forțați să facă naveta zilnic. Costurile ridicate care sunt legate de exercițiul funcției diminuează din beneficiile oferite de măririle de salariu și ridică riscurile de coruptibilitate a judecătorilor.

2.2.2.2. Noua harta de amplasare a instanțelor judecătorești

Deși Parlamentul a adoptat în prima jumătate a anului 2016 Legea privind reorganizarea instanțelor judecătorești²⁵, la finele anului 2016 Parlamentul a suspendat punerea în aplicare a legii, cu excepția judecătorilor din capitală. Optimizarea amplasării instanțelor judecătorești afectează din eficiența, proximitatea și specializarea instanțelor și poate avea efecte negative asupra modului de înfăptuire a justiției, inclusiv asigurarea termenilor rezonabili la examinarea cauzei. Aceste norme în consecință ridică riscurile de coruptibilitate, cel puțin față de personalul de suport al judecătorilor - consultanți și grefieri pentru a urgenta examinarea cauzelor în schimbul unor acte de corupție.

²⁴ Pentru mai multe detalii a se vedea:

<http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3216/language/ro-RO/Default.aspx> (accesat la 14 septembrie 2017)

²⁵ Pentru mai multe detalii a se vedea: <http://lex.justice.md/md/365555/> (accesat la 14 septembrie 2017)

2.2.2.3. Funcționarea ANI

ANI nu este pînă în prezent funcțională, ceea ce reduce practic în întregime din efectele benefice ale noului cadru de verificare a integrității prin intermediul declarațiilor de avere și interese. Fiind un instrument potențial suficient de influent de prevenire și de descurajare a corupției, acesta nu își produce încă efectele în Moldova.

2.2.2.4. Punerea în aplicare a Legii cu privire la procuratură

Printre subiectele cheie de la finele anului 2016 ce țin de reforma procuraturii este modul în care a fost numit noul Procuror General. Astfel, în dispozițiile tranzitorii din Legea cu privire la procuratură s-a specificat că Consiliul Superior al Procurorilor își exercită mandatul în componența actuală pînă la expirarea mandatului, asta deși prin noua Lege CSP a obținut competențe mult mai mari, inclusiv selecția și nominalizarea candidaturii pentru funcția de Procuror General care ulterior se confirmă prin Decret al Președintelui țării. La concursul pentru funcția de Procuror General a fost admis și Procurorul General ad interim, care în virtutea Legii vechi oferea dreptul acestuia să preia orice dosar penal în exercitare, inclusiv și al membrilor CSP, care cumulau funcția de membru al CSP cu cea de procuror activ. Prin noua lege membrii CSP nu au dosare active în examinare. Astfel, prin acceptarea Procurorului General ad interim pentru funcția de Procuror General în baza concursului organizat de CSP, a apărut un vădit conflict de interese, unde votul membrilor CSP putea fi cu ușurință influențat de Procurorul General ad interim care era și candidat la concurs. Aplicarea defectuoasă a legii noi cu privire la procuratură a ridicat semne de întrebare ce țin de corectitudinea și caracterul obiectiv al concursului și selecției candidatului. Întrucît Procurorul General este numit pentru un termen de 7 ani și dacă se adevăresc suspiciunile de lipsă de integritate, reforma organelor procuraturii a atins un obiectiv exact invers celui urmărit. Mai pot fi valorificate alte prevederi ale noii legi cu privire la procuratură precum sunt cele legate de selecția membrilor în cadrul CSP, care ar urma să aibă loc la finele anului 2017. Elementul inovator al legii noi este că membrii CSP sunt detașați din cadrul procuraturilor și nu gestionează dosare, fiind preocupați doar de subiectele de autoadministrare a sistemului organelor procuraturii, inclusiv cariera și sancționarea procurorilor.

2.2.2.5. Competențele Procuraturii Anticorupție

Combaterea eficientă a fenomenului corupției se începe de la corupția de proporții mari care implică persoane cu demnitate publică care dispun de împuterniciri semnificative de partea societății. Deși anul 2016 și 2017 au fost marcate de mai multe cazuri de rezonanță, cu implicarea unor înalți demnitari publici, rezultatele acestor eforturi sunt în continuare neclare întrucît multe dosare se află încă pe rol. În același timp Procuratura Anticorupție pe lîngă competența de exercitare nemijlocită a urmăririi penale pe cauze cu implicarea obiectului și subiectului special (proporții mari și deosebit de mari, funcționari publici), conduce urmărirea penală pe cauze pe care le instrumentează ofițerii de urmărire penală din cadrul CNA. Astfel, resursele limitate pe care le are la dispoziție Procuratura Anticorupție sunt dispersate și pentru

cauze de corupție cu o valoare mai redusă a prejudiciului și fără a implica demnitari de stat cu împuterniciri vaste. Cadrul actual nu permite o intervenție incisivă și mai pronunțată cel puțin pe partea de combatere, ceea ce reduce și din eficiența utilizării resurselor publice și așa limitate.

3. Concluzii și recomandări pentru îmbunătățirea performanțelor de luptă contra corupției în Republica Moldova în baza experienței României

După cum am văzut din cele expuse mai sus, sistemele de drept și cadrul instituțional sunt suficient de diferite pentru a se putea transfera ad literam experiența pozitivă din România în Republica Moldova în domeniul luptei contra corupției. În același timp, unele dintre bunele practici pot fi totuși preluate pentru a asigura o eficiență generală mai mare în acest domeniu.

Procesul de reformare a sistemului judiciar, lupta anticorupție, provocările, tentativele politice, atacurile instituționale, campaniile inculpaților, rezistența instituțională și susținerea societății sunt elemente de care, Republica Moldova poate ține cont, poate anticipa și poate construi. Un factor determinant este însă cel politic. Foarte importantă este și presiunea pe care societatea o poate exercita asupra aleșilor, instituțiilor care refuză să performeze și să se reformeze, o toleranță redusă la corupție.

Este mare nevoie de reformiști în interiorul sistemului și de susținerea acestora, de presiune pentru transparentizarea tuturor proceselor de numire, în funcții cheie, a unor procurori, judecători, manageri iar în plan extern este nevoie de aliați cheie care să atragă mereu atenția asupra Republicii Moldova.

Punctual, raportul de față vine și cu serie de recomandări de ordin instituțional, legislativ, de cooperare și control pentru creșterea performanțelor luptei împotriva corupției în Republica Moldova.

3.1. Recomandări de ordin instituțional

ANI

ANI trebuie să devină funcțională cât mai curînd posibil prin numirea în funcție a directorului și adjunctului Autorității. După numire, sunt esențiale selecția cât mai rapidă și angajarea ofițerilor de integritate, punerea în aplicarea a sistemului de raportare electronică a averii și intereselor din partea funcționarilor expuși de prevederile legii și implementarea sistemului aleator de distribuție a dosarelor de verificare.

Pentru a oferi un efect amplu procesului de verificare, cooperarea și schimbul de date privind proprietățile, conturile bancare, vehiculele și alte bunuri înregistrate în alte state, un început bun fiind statele membre UE, necesită a fi pus în funcțiune.

Sistemul instanțelor judecătorești

Modul de formare a CSM, crearea bugetului și funcționarea colegiilor de calificare și carieră și disciplinar, precum și inspecția judiciară necesită o consolidare esențială. Modificarea Constituției pentru a oferi mai multă independență puterii judecătorești rămîne o prioritate.

Procuratura Anticorupție

Procurorii Anticorupție trebuie să fie lăsați să se ocupe de cauze complexe, care implică daune în proporții deosebit de mari pentru societate în urma actelor de corupție. Cauzele de rezonanță redusă necesită a fi transferate către procurorii din procuraturile teritoriale.

ARBI din cadrul CNA

Agenția de recuperare a bunurilor infracționale din cadrul CNA necesită capacitate sporită, în special în contextul punerii în aplicare a sentințelor definitive penale, care implică și confiscare extinsă. După exemplul ANABI, ARBI ar urma să stabilească instrumente practice de aplicare a sechestrului la etapele incipiente de urmărire penală pentru a asigura sursele de compensare a daunelor, inclusiv prin posibilitatea legală de deschidere a conturilor ESCROW, vânzarea bunurilor sechestrate și depunerea mijloacelor bănești pe aceste conturi, pentru ca în final să se asigure efectul maxim al aplicării sechestrului. Păstrarea bunurilor sechestrate pînă la finalizarea judecării cauzei ar putea diminua atît din valoare cît și genera costuri suplimentare.

Sechestrul asupra bunurilor imobile necesită o protecția suplimentară în cazul existenței multiplelor drepturi de creanță, inclusiv generate artificial pentru a păstra în continuare bunurilor obținute prin infracțiune. O preemțiune a sechestrului asupra bunurilor imobile în interes public sau alte mecanisme de asigurare a interesului public în contextul relațiilor civile cu terții necesită a fi dezvoltat și oferit pentru ARBI.

3.2. Recomandări de ordin legislativ

Jurisdicțiile off-shore

Experiența negativă din toate domeniile unde este implicat interesul public arată că sunt utilizate pe larg instrumentele de camuflare a beneficiarilor efectivi prin tranzacții cu societăți din jurisdicții off-shore. Dosarul fraudelor bancare, cel al landromatului, precum și multiple cauze de evaziune fiscală, finanțare a partidelor politice și a campaniilor electorale sunt legate de societăți cu beneficiari efectivi necunoscuți.

Pentru a reduce din riscurile de încălcare a interesului public în domenii precum achizițiile publice, privatizare, parteneriat public-privat, concesiuni este necesar de restricționat orice tranzacție cu societăți din astfel de jurisdicții sau cu subsidiari care sunt controlați de astfel de societăți.

Pentru sectorul privat o reglementare mai riguroasă a sectorului precum raportarea și instrumente de verificare adiționale sunt necesare pentru a exclude cazurile de exod al bunurilor și mijloacelor financiare care ar putea fi sechestrate și ulterior confiscate în baza unei sentințe definitive de condamnare. Operarea acestor modificări este esențială pentru a asigura eficiența funcționării ARBI și eficiența utilizării fondurilor publice pentru activitatea Procuraturii Anticorupție, a CNA, a instanțelor judecătorești și a altor actori din sectorul justiției.

Competențe pentru PA, CNA și ARBI

Pentru a asigura implementarea recomandărilor de ordin instituțional menționate mai sus vor fi necesare ajustări și completări la cadrul legislativ ce ține de competențele și măsurile speciale pe care le pot aplica PA, CNA și ARBI.

Fortificarea sistemului judecătoresc

Constituția, Legea cu privire la consiliul superior al magistraturii, legea privind statutul judecătorului și alte prevederi relevante domeniului sistemului judecătoresc necesită completări semnificative pentru a asigura independența sistemului judecătoresc. Este nevoie de revizuit și modul în care vor fi reamplasate instanțele judecătorești în baza Legii privind reorganizarea instanțelor judecătorești.

3.3. Recomandări ce țin de cooperarea cu partenerii de dezvoltare

Sistemul justiției și de luptă contra corupției necesită un nou imbold pentru reformare și din afară. Sistemul nu va putea să se reformeze în exclusivitate din interior. Astfel, în baza exemplului României, se consideră oportun un Mecanism de Cooperare și Verificare (MCV) cu UE pentru Republica Moldova. Instrumentele clasice de asistență tehnică nu oferă gradul necesar de progres pentru a putea avansa rapid în lupta contra corupției și consolidarea unei justiții independente și eficiente. Un început de evaluare a stării de fapt în sectorul justiției a fost deja efectuat de EU în Moldova în anul 2016. Eforturi suplimentare, cu stabilirea unor indicatori clari de progres și rezultate pot fi stabilite inclusiv și în calitate de condiționări pentru asistența bugetară directă de care beneficiază Republica Moldova.

3.4. Promovarea imaginii și campanii de popularizare

Sondajele de opinie la care am făcut referire menționează problema corupției drept cea mai mare problemă din societate. Implicarea societății prin intermediul membrilor activi dar și a societăților de mass-media pentru a promova integritatea și a condamna fără echivoc corupția sunt soluții adiționale pe care Moldova le-ar putea utiliza în susținerea luptei contra corupției. Cu toate acestea, implicarea societății și a mass-media este posibilă atunci când acestea din urmă sunt independente. În cazul Republicii Moldova independența instituțiilor mass-media este redusă, iar piața serviciilor de publicitate, unica sursă legală fiabilă pentru mass-media privată, este monopolizată. Resursele extrem de reduse ale instituțiilor mass-media private nu pot asigura o implicare foarte activă acestora prin inițierea și menținerea companiilor de popularizare.