

Sinteza nr. 2: Punerea în aplicare a normelor privind constatarea caracterului nejustificat al averii în Republica Moldova

Republica Moldova dispune de două instrumente care pot fi aplicate pentru a urmări averea titularilor de funcții din sectorul public, în cazul în care aceasta excede veniturile licite: Îmbogățirea ilicită și Constatarea caracterului nejustificat al averii.

Îmbogățirea ilicită este faptă incriminată prin art. 330/2 din Codul penal al Republicii Moldova, nr. 985/2002, persoanei condamnate fiindu-i aplicabilă confiscarea extinsă a bunurilor – măsură prevăzută de art. 106/1 din Codul penal.

Constatarea caracterului nejustificat al averii este un instrument prevăzut de Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (Legea nr. 132/2016) și Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale (Legea nr. 133/2016). Persoanei vizate îi este aplicabilă confiscarea averii nejustificate în condițiile Codului de procedură civilă al Republicii Moldova, nr. 225/2003.

În prezenta Sintează ne vom referi la aplicarea prevederilor ce țin de constatarea caracterului nejustificat al averii. Aplicarea normelor referitoare la îmbogățirea ilicită constituie obiect al Sintezei nr. 1, elaborată de Transparency International – Moldova.

Cadrul normativ

Anul 2016 a fost unul esențial pentru sistemul național de declarare și control al averii și intereselor personale în sectorul public. Prin adoptarea a două legi, Legea nr. 132/2016 și Legea nr. 133/2016, a demarat procesul de reorganizare a Comisiei Naționale de Integritate (CNI) în Autoritatea Națională de Integritate (ANI).

În mod firesc, statutul ANI a fost revizuit. În sensul art. 6 din Legea nr. 132/2016, ANI a fost investită cu următoarele funcții:

- exercitarea controlului averii și intereselor personale;
- exercitarea controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor;
- constatarea și sancționarea încălcărilor regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor;
- cooperarea cu alte instituții, atât la nivel național cât și internațional;
- asigurarea bunei organizări a ANI și administrarea activității de promovare a integrității subiecților declarării;
- alte funcții stabilite de lege.

În domeniul asigurării controlului averii și intereselor personale, în conformitate cu art. 7 alin. (1) lit. c) din legea citată, ANI efectuează controlul averii deținute de subiecții declarării, constată dacă există o diferență substanțială între veniturile obținute și cheltuielile realizate, pe de o parte, și averea dobândită, pe de altă parte, în timpul exercitării mandatelor sau a funcțiilor publice ori de demnitate publică, constată averea nejustificată și adresează instanței de judecată cereri în vederea dispunerii confiscării averii nejustificate.

Este de reținut caracterul confuz al normelor. Dobândirea averii, de cele mai multe ori, nu poate fi raportată decât ca cheltuieli suportate. Astfel, diferența substanțială nu poate să se estimeze din perspectiva venit și cheltuieli versus avere, ci din perspectiva venit versus cheltuieli, inclusiv cele suportate pentru dobândirea averii. În acest sens, normele din art. 7 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 132/2016, ar trebui reexamineate.

Competența de a constata diferența substanțială este atribuită inspectorilor de integritate. Astfel, în virtutea art. 19 literele b) și d) din Legea nr. 132/2016, inspectorii de integritate efectuează controlul averii și constată diferențele substanțiale, ținând cont de modificările intervenite în averea subiectului declarării, în timpul exercitării mandatelor, a funcțiilor publice sau de demnitate publică, precum și în veniturile dobândite și cheltuielile realizate de acesta în aceeași perioadă.

În conformitate cu art. 34 alineatele (1), (3), (5)-(6) din legea menționată, dacă inspectorul de integritate constată că între averea dobândită în timpul exercitării mandatelor, a funcției publice sau de demnitate publică și veniturile obținute și cheltuielile realizate în aceeași perioadă există o diferență substanțială, acesta emite un act prin care constată încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale.

Totodată, inspectorul de integritate dispune încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale acestuia și aplică interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică. Subsecvent, ANI sesizează, în termen de cel mult 5 zile din momentul în care actul de constatare rămâne definitiv, conducerea organizației publice sau a autorității responsabile de numirea în funcție a subiectului declarării în vederea încetării mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale acestuia.

La fel, ANI aplică orice măsuri de asigurare necesare și se adresează în instanța de judecată de la sediul ANI în vederea încasării în folosul statului a valorii averii nejustificate sau a confiscării acesteia. Acțiunea respectivă trebuie să fie depusă la Judecătoria Chișinău în termen de un an din momentul în care actul de constatare rămâne definitiv. În cazul contestării actului prin care se constată încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, ANI poate solicita confiscarea averii nejustificate în cadrul procedurilor de contestare a actului de constatare.

Codul de procedură civilă, în articolele 278/1-278/2, conține prevederi speciale referitoare la procedura de confiscare a averii nejustificate în folosul statului. Potrivit acestora, cererea privind confiscarea averii nejustificate se depune la judecătoria în a cărei circumscripție își are domiciliul persoana a cărei avere este solicitată de a fi confiscată. Cererea este depusă de ANI și trebuie să corespundă condițiilor generale aplicabile formei și cuprinsului cererii de chemare în judecată, stabilite de art. 166 din Codul de procedură civilă. Cererea urmează a fi judecată în instanță conform regulilor generale de examinare a acțiunilor civile, cu excepțiile stabilite de Codul de procedură civilă. Cererea urmează a fi examinată cu citarea obligatorie a reprezentantului ANI și a persoanei a cărei avere este solicitată de a fi confiscată și/sau a reprezentantului acesteia.

Este de reținut coliziunea normelor de drept în partea ce ține de competența teritorială a instanței judecătorești, pe rolul căreia urmează a fi pusă cererea privind confiscarea averii nejustificate în folosul statului - judecătoria de la sediul ANI, potrivit normelor din Legea nr. 132/2016, versus judecătoria în a cărei circumscripție își are domiciliul persoana a cărei avere este solicitată de a fi confiscată, potrivit normelor din Codul de procedură civilă. Normele controversate ar trebui reconsiderate. La fel, ar fi oportun de revăzut termenul acordat ANI pentru a depune cerere –

termenul de până la un an este disproporționat de îndelungat pentru pregătirea și depunerea unei cereri de chemare în judecată.

Procedura de executare a hotărârilor privind confiscarea averii nejustificate în folosul statului este prevăzută de art. 42 din Legea nr. 132/2016. Potrivit normelor citate, hotărârea judecătorească rămasă definitivă, prin care se constată caracterul nejustificat al averii, se transmite ANI spre informare și Serviciului Fiscal de Stat spre executare. În cazul în care se dispune confiscarea valorii averii nejustificate, a unei părți din avere sau a unor bunuri determinate, acestea urmează a fi valorificate prin vânzare la licitație, în conformitate cu procedura stabilită de Guvern, sau, după caz, urmează a fi transmise în proprietatea statului. În cazul licitației, prețul de pornire nu poate fi mai mic decât valoarea bunului stabilită în baza expertizei. Procedura începută privind executarea hotărârii judecătorești de confiscare a averii continuă și împotriva moștenitorilor.

În ceea ce privește cadrul normativ, pe lângă deficiențele menționate mai sus, sunt de reținut și problemele referitor la care ne-am expus în Sinteza nr. 1.

Normele suscită critici din perspectiva constituționalității. În prezent, prin coroborarea și interpretarea, din perspectiva jurisprudenței Curții Constituționale, a prevederilor constituționale de la art. 46 alineatele (3) și (4) din Constituție¹, confiscarea averii este posibilă în următoarele trei condiții cumulative:

- bunurile confiscate au fost destinate, utilizate și rezultate din săvârșirea unei infracțiuni sau contravenții;
- există probe care ar demonstra că bunurile, care urmează a fi confiscate, au fost dobândite ilegal, impunând ca dobândirea ilicită a acestora (*i.e.* prin comiterea unor infracțiuni sau contravenții) să fie dovedită. În caz contrar, bunul nu poate fi confiscat, dobândirea bunului fiind prezumată licită;
- sarcina probei este atribuită exclusiv organelor statului.

Statistici

În perioada anilor 2016-2021, au fost emise 25 de acte prin care s-a constatat diferența vădită în valoare de 8.019.527,96 MDL și/sau diferența substanțială/caracterul nejustificat al averii în valoare de 22.406.231,56 MDL:²

Nr. d/o	Actul de constatare (nr, data)	Persoana vizată (nume, prenume, funcție)	Înregistrarea sesizării / Repartizarea aleatorie / Inițierea controlului	Diferență vădită (MDL)	Diferență substanțială / Caracterul nejustificat (MDL)
1.	Nr. 425/15, 29.12.2021	Ion Frunze, angajat, SFS	25.09.2019 26.09.2019 04.10.2019	-	500.049,31
2.	Nr. 405/15, 23.12.2021	Victor Mîndru, ex-deputat	25.09.2019 26.09.2019 08.10.2019	149.050,60	165.651,80

¹ Potrivit normelor din art. 46 alineatele (3) și (4) din Constituție, averea dobândită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobândirii se prezumă. Bunurile destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni ori contravenții pot fi confiscate numai în condițiile legii.

² Actele pot fi accesate de pe pagina web a ANI, la link-ul: <https://ani.md/ro/acte-constatare>

3.	Nr. 392/10, 13.12.2021	Mariana Grama ex-angajat, MAI	07.06.2021 10.06.2021 14.06.2021	-	1.015.847,70
4.	Nr. 379/04, 01.12.2021	Serghei Sîrbu, ex-deputat	31.01.2020 27.02.2020 11.03.2020	-	1.906.855
5.	Nr. 373/18, 22.11.2021	Veronica Nichitenco, ex-judecător, președinte, instanță judecătorească	18.11.2019 18.11.2019 03.12.2019	-	86.676,79
6.	Nr. 371/18, 18.11.2021	Octavian Misic, vicedirector, IMSP	05.03.2021 10.03.2021 08.04.2021 13.04.2021 26.04.2021	-	717.413,03
7.	Nr. 329/20, 12.10.2021	Gheorghe Romali, ales local	11.03.2021 18.03.2021 31.03.2021	-	139.143,19
8.	Nr. 326/10, 08.10.2021	Țurcan Ion, ales local	16.04.2021 23.04.2021 27.04.2021	-	389.811,20
9.	Nr. 284/17, 15.09.2021	Anatolie Golea, ex-director interimar, SPPS	01.10.2018 03.10.2018 18.10.2018	252.711	940.900
10.	Nr. 280/11, 08.09.2021	Ștefan Paniș, ales local	22.06.2020 29.06.2020 07.07.2020	1.658.640	269.451
11.	Nr. 274/10, 02.09.2021	Gheorghe Andrieș, angajat, APL	05.01.2021 25.01.2021 26.01.2021	-	2.465.396,38
12.	Nr. 258/04, 12.08.2021	Ivan Șaptefraț, angajat, instanță judecătorească	29.12.2020 13.01.2021 22.01.2021	-	559.857
13.	Nr. 214/19, 09.07.2021	Tatiana Avasiloaie, judecător	03.02.2020 26.02.2020 09.03.2020	-	1.330.000
14.	Nr. 145/04, 17.05.2021	Denis Guzun, judecător	13.06.2019 14.06.2019 17.06.2019	191.342	2.914.979
15.	Nr. 106/04, 22.04.2021	Alexandru Jizdan, ex-deputat	25.11.2019 26.11.2019 10.12.2019	-	769.431
16.	Nr. 100/04, 14.04.2021	Lilian Bacalîm, ex-procuror	08.07.2019 12.07.2019 16.07.2019	-	835.241
17.	Nr. 73/10, 19.03.2021	Valentin Rusu, angajat, Serviciul Vamal	29.06.2020 02.07.2020 14.07.2020	1.247.674,36	934.578,60
18.	Nr. 67/17, 15.03.2021	Radu Mudreac, deputat	06.02.2020 26.02.2020	4.520.110	-

			11.03.2020		
19.	Nr. 43/11, 16.02.2021	Dumitru Diacov ex-deputat	25.06.2019 28.06.2019 03.07.2019	-	603.728
20.	Nr. 34/14, 15.02.2021	Ruslan Istrati ex-angajat, MAI	10.04.2019 15.04.2019 26.04.2019	-	880.545,82
21.	Nr. 289/10, 04.12.2020	Pleşca Nae Simion, ex-deputat	25.06.2019 28.06.2019 05.07.2019	-	831.731,74
22.	Nr. 300/19, 16.12.2020	Serghei Carp, director, ÎM	28.10.2019 18.11.2019 28.11.2019	-	325.530
23.	Nr. 220/11, 24.09.2020	Grigore Munteanu, ex-ales local	03.01.2019 25.01.2019 28.01.2019	-	902.750
24.	Nr. 182/04, 20.08.2020	Alexandru Ciobanaş ex-angajat, MAI	02.01.2019 09.01.2019 17.01.2019	-	2.364.208
25.	Nr. 176/04, 17.08.2020	Alexei Musteaţă, ex-controlor de stat, Consiliul Concurenţei	30.05.2019 04.06.2019 07.06.2019	-	556.456
Total				8.019.527,96	22.406.231,56

Este de reţinut că cadrul normativ anterior, Legea nr. 1264/2002 privind declararea şi controlul veniturilor şi al proprietăţii persoanelor cu funcţii de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcţionarilor publici şi a unor persoane cu funcţii de conducere (Legea nr. 1264/2002), dar şi Regulamentul Comisiei Naţionale de Integritate, aprobat prind Legea nr. 180/2011 (Regulament), opera cu noţiunea de diferenţă vădită. În virtutea art. 2 din Legea nr. 1264/2002, prin diferenţă vădită se înţelegea diferenţa între proprietatea dobândită şi veniturile obţinute care depăşeşte de cel puţin 6 ori salariul mediu lunar obţinut în perioada de declarare de către subiectul declarării şi membrii familiei acestuia. CNI, în temeiul pct. 4 lit. b) din Regulament, avea atribuţia să constate dacă între veniturile realizate pe parcursul exercitării funcţiei şi proprietatea dobândită în aceeaşi perioadă există o diferenţă vădită ce nu poate fi justificată şi să sesizeze organul de urmărire penală sau organul fiscal. Regulamentul, prin pct. 49, prescria că, dacă, în urma comparării datelor din declaraţii şi examinării documentelor suplimentare primite, se constată că există o diferenţă vădită între veniturile realizate pe parcursul exercitării funcţiei şi proprietate dobândită în aceeaşi perioadă, CNI: suspendă controlul şi sesizează organele de urmărire penală – în situaţia în care se constată existenţa unor probe sau indicii temeinice privind săvârşirea unor fapte penale; sesizează organele fiscale în vederea stabilirii obligaţiilor fiscale, potrivit legii. În prezent, în cazul constatării diferenţei vădite, averea nu poate fi confiscată decât în condiţiile Codului penal.

Revenind la actele de constatare, din cele 25 de acte, 20 au fost emise în anul 2021, 5 fiind emise în anul 2020.

Este de menţionat că, în anul 2020, au fost emise, în total, 14 acte de control de constatare a nerespectării regimului juridic de declarare a averii,³ actele prin care s-a constatat diferenţa substanţială şi caracterul nejustificat constituind 36% din acestea.

³ ANI, Raport de activitate pentru anul 2020, p. 8,
https://ani.md/sites/default/files/RAPORT%20ANUAL%202020_0.pdf

Actele de constatare au fost emise urmare a controalelor inițiate în anul:

- 2018 – 1;
- 2019 – 13;
- 2020 – 5;
- 2021 – 6.

Aceste statistici reconfirmă unul din reproșurile invocate în adresa ANI – controale îndelungate. Cu titlu de exemplu, controlul în privința lui Anatolie Golea, ex-director interimar, Serviciul de Protecție și Pază de Stat, a durat aproape 3 ani, fiind inițiat la 18 octombrie 2018 și finalizat la 15 septembrie 2021. Este important să se respecte prevederile privind durata controalelor, cuprinse, în prezent, în art. 33 alin. (14) din Legea nr. 132/2016. Potrivit normelor citate, controlul averii și intereselor personale se efectuează în cel mult 9 luni de la repartizarea sesizării. Ținând cont de complexitatea controlului, de comportamentul participanților vizați și a autorităților relevante, în baza unei solicitări motivate a inspectorului de integritate, președintele sau vicepreședintele ANI poate prelungi termenul de efectuare a controlului până la cel mult 18 luni.

La fel, în unele cazuri, a durat mult, repartizarea aleatorie a sesizării. Cu titlu de exemplu, sesizarea în privința lui Serghei Sîrbu a fost înregistrată la 31 ianuarie 2020, fiind repartizată aleatoriu la 27 februarie 2020. Este important să se respecte prevederile art. 30 din Legea nr. 132/2016, potrivit cărora sesizările depuse de persoanele fizice sau persoanele juridice, precum și cele din oficiu se înregistrează în termen de cel mult o zi lucrătoare și se repartizează aleatoriu, în ziua înregistrării, prin sistemul electronic de distribuire a sesizărilor.

Actele de constatare au vizat:

Deputat și ex-deputat	6
Ex-controlor de stat, Consiliul Concurenței	1
Judecător (inclusiv - președinte de instanță judecătorească)	3
Angajat, instanță judecătorească	1
Ex-procuror	1
Ex-angajați, Ministerul Afacerilor Interne	3
Angajat, Serviciul Vamal	1
Ex-director interimar, Serviciul de Protecție și Pază de Stat	1
Angajat, Serviciul Fiscal de Stat	1
Aleși locali	4
Angajat, Autoritate Publică Locală	1
Vicedirector, Instituție Medico-Sanitară Publică	1
Director, Întreprindere Municipală	1
Total	25

Către 1 octombrie 2021, ANI raportează 11 cereri de confiscare a averilor nejustificate depuse în instanță.⁴ Din informațiile publice, o singură hotărâre pe cazurile de confiscare a averii nejustificate a fost emisă. Ne referim la Hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani), emisă la 23 septembrie 2021, pe cazul Dumitru Diacov împotriva ANI. Instanța judecătorească a admis

⁴ ANI, Raport de activitate pentru ianuarie-septembrie 2021, p. 15, <https://ani.md/sites/default/files/RA%20ANI%209luni.pdf>

acțiunea înaintată de Dumitru Diacov împotriva ANI și a anulat Actul de constatare nr. 43/11 din 16 februarie 2021 emis în privința acestuia.⁵ Hotărârea nu este încă definitivă.

Astfel, statisticile modeste privind aplicarea confiscării averii nejustificate reconfirmă carențele legislative. Pentru a asigura aplicarea instrumentului, este necesară o revizuire a tuturor normelor aferente, inclusiv constituționale, în coroborare cu normele privind îmbogățirea ilicită.

Concluzii și recomandări:

- Statisticile privind aplicarea instrumentului rămân a fi modeste.
- Este necesară o revizuire a tuturor normelor aferente, inclusiv constituționale, în coroborare cu normele referitoare la îmbogățirea ilicită.
- Procesul de amendare a cadrului normativ aferent trebuie să se desfășoare cu respectarea tuturor standardelor de legiferare, după o profundă și multiaspectuală analiză, cu consultarea autentică a părților interesate, în special a autorităților publice responsabile de aplicare.
- Suplimentar la recomandările reținute în Sinteza nr. 1, este de remarcat necesitatea reexaminării art. 7 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 132/2016. Dobândirea averii, de cele mai multe ori, nu poate fi raportată decât ca cheltuieli suportate. Astfel, diferența substanțială nu poate să se estimeze din perspectiva venit și cheltuieli versus avere, ci din perspectiva venit versus cheltuieli, inclusiv cele suportate pentru dobândirea averii.
- Este de reținut coliziunea normelor de drept în partea ce ține de competența teritorială a instanței judecătorești, pe rolul căreia urmează a fi depusă cererea privind confiscarea averii nejustificate în folosul statului - judecătoria de la sediul ANI, potrivit normelor din Legea nr. 132/2016, versus judecătoria în a cărei circumscripție își are domiciliul persoana a cărei avere este solicitată de a fi confiscată, potrivit normelor din Codul de procedură civilă. Normele controversate ar trebui reconsiderate.
- Este oportun de revăzut termenul acordat ANI pentru a depune cerere. Termenul de până la un an este disproporționat de îndelungat pentru pregătirea și depunerea unei cereri de chemare în judecată.
- În exercitarea controlului averii, este important să se respecte prevederile privind durata controalelor. Ne referim la art. 33 alin. (14) din Legea nr. 132/2016, potrivit căruia controlul averii și intereselor personale se efectuează în cel mult 9 luni de la repartizarea sesizării. Ținând cont de complexitatea controlului, de comportamentul participanților vizați și a autorităților relevante, în baza unei solicitări motivate a inspectorului de integritate, președintele sau vicepreședintele ANI poate prelungi termenul de efectuare a controlului până la cel mult 18 luni.
- Este importantă respectarea prevederilor art. 30 din Legea nr. 132/2016, potrivit cărora sesizările depuse de persoanele fizice sau persoanele juridice, precum și cele din oficiu se înregistrează în termen de cel mult o zi lucrătoare și se repartizează aleatoriu, în ziua înregistrării, prin sistemul electronic de distribuire a sesizărilor.

Această sinteză a fost realizată cu susținerea financiară a Secției Justiție Penală și Aplicare a Legii a Ambasadei Statelor Unite ale Americii la Chișinău. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.

⁵ Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, Hotărâre, Dosarul nr. 3-636/21, https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integrati0n/pdf/5de334cc-0dc6-4ad1-a875-4a3e825970ba