

Observator de politici publice

Politici responsabile pentru dezvoltare durabilă

Observatorul de politici publice cuprinde analiza unor proiecte de acte legislative și normative de sensibilitate publică din agendele Executivului și Legislativului din Republica Moldova, precum și a unor informații publice, în scopul identificării potențialelor riscuri pentru interesul public și opțiuni de politici.

Documentul a fost realizat în cadrul proiectului „Consolidarea statului democratic de drept: contribuția societății civile” implementat de Transparency International – Moldova și susținut financiar de Ambasada Regatului Țărilor de Jos. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.

Funcționalitatea Consiliului de integritate trebuie asigurată

Consiliul de integritate, timp de o jumătate de an, rămâne nefuncțional. Acest fapt periclitează eficiența procesului de control al averii și intereselor personale, conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor în serviciul public. Este imperioasă examinarea oportunității menținerii CI. Cel puțin, este necesară clarificarea statutului și reconsiderarea mandatului CI. Atât timp cât acest lucru nu se întâmplă, noua componentă a CI trebuie să depună eforturi în exercitarea cât mai corectă a atribuțiilor. În acest context mai multe acțiuni sunt prioritare.

Contextul actual

La 2 martie, curent, Autoritatea Națională de Integritate (ANI) a publicat pe pagina sa web Raportul de activitate pentru anul 2021.¹ În conformitate cu art. 7 alin. (3) lit. a) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (Legea nr. 132/2016), ANI trebuie să-și prezinte raportul, până la 31 martie, în plenul Parlamentului. Însă, în condițiile art. 12 alin. (7) lit. e) și art. 14 alin. (1) lit. m) din Legea nr. 132/2016, până a fi audiat de Parlament, raportul trebuia să fie prezentat, până la 1 martie, Consiliului de integritate (CI), care, până la 25 martie, trebuie să-l aprobe.

¹ Autoritatea Națională de Integritate, Raportul ANI pentru 2021: Încălcări constatate – 216 și averi nejustificate în sumă totală de peste 24 milioane de lei, <https://ani.md/ro/node/2293>

Și în acest an, raportul ANI ar putea să nu fie examinat în condițiile prescrise de lege. Reamintim că raportul pentru anul 2020 nu a fost aprobat de CI și nu a fost audiat în plenul Parlamentului. Însă, în acest an, prevederile legale ar putea să rămână neexecutate din cauza nefuncționalității, timp de jumătate de an, a ANI.

Urmare a ultimelor modificări aduse cadrului normativ aferent declarării și controlului averii și intereselor personale în serviciul public, în conformitate cu art. 12 alin. (1) din Legea nr. 132/2016, CI este constituit din nouă membri, dintre care:

- un reprezentant desemnat de Parlament;
- un reprezentant desemnat de Președintele Republicii;
- un reprezentant desemnat de Guvern;
- un reprezentant desemnat de Consiliul Superior al Magistraturii (CSM);
- un reprezentant desemnat de Consiliul Superior al Procurorilor (CSP);
- un reprezentant desemnat de Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM);
- trei reprezentanți ai societății civile selectați de către Ministerul Justiției prin concurs.

Potrivit art. 12 alin. (9) din Legea nr. 132/2016, ședințele CI sunt deliberative dacă la acestea participă 2/3 din numărul membrilor desemnați, altfel spus – 6 membri. În prezent, în CI, sunt desemnați 5 membri (reprezentanții Președintelui Republicii, Guvernului, CSM, dar și doi reprezentanți ai societății civile). Parlamentul, CSP și CALM urmează să-și desemneze reprezentanții. La fel, Ministerul Justiției trebuie să selecteze cel de-al treilea reprezentant al societății civile.

Atribuțiile Consiliului de integritate

În condițiile actuale, în temeiul art. 12 alin. (7), art. 14 alin. (3/1), art. 15 alin. (2) lit. a/1), art. 18 alin. (3), art. 23 alin. (8) și art. 27 alin. (2) din Legea nr. 132/2016, CI are următoarele atribuții:

- aprobă regulamentul de desfășurare a concursului pentru suplinirea funcției de președinte al ANI, tematica de concurs, componența comisiilor de organizare a concursului, de elaborare a

- subiectelor, de verificare a lucrărilor și de soluționare a contestațiilor;
- organizează concursul pentru suplinirea funcției de președinte al ANI, validează și publică rezultatele concursului pe pagina sa web;
- aprobă strategia și planul de activitate al ANI, care include și obiectivele de performanță;
- în baza propunerii președintelui ANI, aprobă structura organizatorică și regulamentul intern al ANI;
- până în data de 25 martie, aprobă raportul de activitate al ANI pentru anul precedent;
- propune Președintelui Republicii numirea și revocarea din funcții a președintelui și vicepreședintelui ANI;
- solicită Președintelui Republicii suspendarea din funcții a președintelui și vicepreședintelui ANI;
- constată temeiul de eliberare din funcție a inspectorului de integritate, prevăzut la art. 24 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 132/2016², și solicită președintelui ANI eliberarea acestuia din funcție;
- aprobă regulamentele de organizare și funcționare ale CI și Colegiului disciplinar, precum și normele interne de conduită și etică din cadrul ANI;
- efectuează controlul privind depunerea în termen a declarațiilor de avere și interese personale de către președintele și vicepreședintele ANI, precum și de către inspectorii de integritate;
- efectuează controlul averilor și al intereselor personale, constată încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor de către președintele și vicepreședintele ANI, precum și de către inspectorii de integritate;
- examinează și soluționează conflictele de interese ale președintelui și vicepreședintelui ANI și ale inspectorilor de integritate, precum și sesizările ce țin de încălcarea de către aceștia a regimului juridic al incompatibilităților;
- constată contravențiile comise de președintele și vicepreședintele ANI, precum și de inspectorii de integritate, privind încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, încheie proces-verbale cu privire la acestea, aplică sancțiunile contravenționale corespunzătoare;
- stabilește atribuțiile vicepreședintelui ANI;
- constată neîndeplinirea de către președintele și vicepreședintele ANI a obiectivelor de performanță stabilite în strategia și planul de activitate ale ANI

- sau îndeplinirea necorespunzătoare a atribuțiilor prevăzute de lege;
- aprobă regulamentul privind concursul pentru funcția de inspector de integritate;
- selectează membrii, din partea societății civile și din partea mediului academic, în componența Colegiului disciplinar;
- aprobă factorii de risc, factorii de corupție, factorii de vulnerabilitate a subiecților declarării și criteriile de verificare a declarațiilor de avere și interese personale.

Unele aspecte problematice ale activității Consiliului de Integritate

CI a fost conceput ca entitate responsabilă, în principal, de organizarea și desfășurarea concursului pentru suplinirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte al ANI. Ulterior, urmare a mai multor intervenții legislative, atribuțiile CI s-au extins, fără reconsiderarea statutului propriu-zis al acestuia. În sensul articolelor 8, 9 și 16 din Legea nr. 132/2016, ANI este constituită din conducere și aparat. CI nu face parte nici din conducere, nici din aparat. În sensul normelor citate, prin conducere se înțelege președintele și vicepreședintele ANI, iar prin aparat se înțelege inspectorii de integritate, funcționarii publici și personalul contractual.

În prezent, în lipsa vreunui statut clarificat și resurse potrivite, CI reprezintă un veritabil organ administrativ de control. Mai mult, unele din atribuțiile delegate acestuia sunt controversate și pot să aducă atingere independenței și imparțialității ANI, principii de bază asupra cărora ar trebui să se vegheze în corespundere cu art. 3 lit. b) și c) din Legea nr. 132/2016.

Cu titlu de exemplu, urmare a modificărilor recente, au fost excluse procedurile de concurs pentru funcția de vicepreședinte al ANI. Evident, aceste modificări subminează independența ANI, în general, dar și independența inspectorilor de integritate, în special. Or, în sensul art. 14 alin. (3) din Legea nr. 132/2016, vicepreședintele monitorizează inspectorii de integritate privind exercitarea conformă a atribuțiilor de serviciu, supraveghează modul în care inspectorii de integritate respectă metodologia de efectuare a verificării și a controlului averii și al intereselor personale, conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor. Legea nr. 132/2016, prin art. 20 alin. (3/1), nu califică ca imixtiune în activitatea inspectorilor de integritate și permite acțiunile de control privind exercitarea conformă a atribuțiilor de serviciu de către inspectorii de integritate, precum și privind modul în care inspectorii de integritate respectă practica generalizată de verificare și control, cu condiția că acțiunile respective să nu vizeze

² Potrivit art. 24 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 132/2016, inspectorul de integritate este eliberat din funcție în cazul constatării, ulterior angajării, că acesta nu îndeplinește condițiile prevăzute de lege.

controalele aflate în derulare. Totuși, perspectiva unui control administrativ, care este altfel decât cel judiciar, generează presiune serioasă asupra independenței și imparțialității inspectorilor de integritate.

Sunt nepotrivite și atribuțiile de control al averii și intereselor personale, conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor în privința inspectorilor de integritate. Or, în acest sens, generăm un cerc vicios – membrii CI controlează inspectorii de integritate, care, la rândul lor, controlează membrii CI. Experiențele ne demonstrează ineficiența unei asemenea abordări. Au existat nereguli în declararea averii și intereselor personale admise de membri ai CI, acestea rămânând nesancționate.³ De altfel, și din actuala componență a CI, reprezentantul desemnat de Guvern a depus declarație cu privire la avere și interese personale cu întârziere⁴, iar reprezentantul desemnat de CSP s-a aflat în incompatibilitate de funcții⁵.

Și aprobarea strategiei ANI a prezentat dificultate pentru CI, care, timp de 5 ani de activitate, nu a reușit în acest exercițiu. De altfel, această funcție este în contradicție cu reglementările speciale privind aprobarea documentelor de politici. Potrivit art. 24 alin. (5) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, documentele de politici ale autorităților publice autonome sunt aprobate de către acestea.

Chiar și aprobarea raportului anual de activitate generează, de fiecare dată, disensiuni serioase între ANI și CI, iar raportul pentru anul 2020 a rămas neaprobat. De fapt, raportul anual de activitate al ANI trebuie să fie un produs al ANI și nu ar trebui să fie aprobate de CI. În acest sens, ar fi mai util dacă CI, luând act de raport, ar veni cu o opinie de alternativă (constatări, concluzii, recomandări) privind activitatea

³ Iurie Sanduța, Supraveghetorul Parlamentului în Caraibe, 12 octombrie 2021, <https://www.rise.md/articol/supraveghetorul-parlamentului-in-caraibe/>

⁴ Dispoziția Prim-ministrului, nr. 18-d din 26 ianuarie 2022, <https://ani.md/sites/default/files/Disp.%20Coica%20Alexandru.pdf>, Declarația de avere și interese personale, 6 martie 2022, <https://public-pdf-declaratii.ani.md/pdf/get/660642/3>

⁵ Consiliul de integritate, Proces-verbal al ședinței, nr. 2 din 22 februarie 2022, <https://www.ani.md/sites/default/files/PV%20CI%2022.02.22.PDF>, Proces-verbal al ședinței, nr. 1 din 18 februarie 2022, <https://www.ani.md/sites/default/files/PV%20CI%2018.02.2022.PDF>. Este de menționat că ședința din 18 februarie nu a fost publică, deși, în virtutea art. 12 alin. (9) din Legea nr. 132/2016, ședințele CI trebuie să fie publice.

ANI în perioada de referință. De altfel, rapoartele anuale ale ANI au fost aprobate de CI, de fiecare dată, cu întârziere. În ceea ce privește Parlamentul, rapoartele anuale ale ANI niciodată nu au fost audiate în plen, acestea, în cel mai bun caz, fiind audiate de comisiile parlamentare.

Concluzii și recomandări

Este imperioasă examinarea oportunității menținerii CI. Cel puțin, este necesară clarificarea statutului și reconsiderarea mandatului CI. Atât timp cât acest lucru nu se întâmplă, noua componență a CI trebuie să depună eforturi în exercitarea cât mai corectă a atribuțiilor.

Câteva acțiuni sunt prioritare:

- desemnarea, în condițiile legii, de către Parlament, CALM și CSP a reprezentanților în CI;
- selectarea de către Ministerul Justiției, urmare a concursului, a celui de-al treilea reprezentant al societății civile;
- depunerea de către membrii desemnați ai CI a declarațiilor de avere și interese personale, în termenele și condițiile stabilite de lege;
- asigurarea transparenței activității CI, inclusiv prin asigurarea caracterului public al ședințelor;
- examinarea de către CI a Raportului anual de activitate al ANI;
- în cazul în care Parlamentul nu renunță de la obligația de a audia în plen rapoartele anuale de activitate ale ANI, onorarea acestei obligații;
- aprobarea de către CI a factorilor de risc, de corupție, de vulnerabilitate a subiecților declarării și a criteriilor de verificare a declarațiilor de avere și interese personale;
- reluarea exercițiului de aprobare a strategiei și aprobarea planului de activitate a ANI de către CI.



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
MOLDOVA

Str. „31-August 1989”,
nr.98, of. 205, Chișinău,
Republica Moldova
MD-2004

Tel. 20-34-84, 20-34-85
office@transparency.md
www.transparency.md