

# 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.*

### Cum de îmbunătățit controlul parlamentar asupra activității autorităților anticorupție?

Există prevederi legale privind controlul parlamentar, în general, dar și prevederi legale privind exercitarea controlului asupra activității autorităților anticorupție, însă acestea necesită dezvoltare. Instituția controlului parlamentar trebuie conceptualizată, clarificându-se formele și metodele. Normele trebuie echilibrate – controlul parlamentar nu trebuie să aducă atingere independenței autorităților anticorupție, principiu care trebuie să guverneze activitatea anticorupție. În ceea ce privește controlul parlamentar asupra activității autorităților anticorupție, practicile parlamentare, deseori, par a fi arbitrar și părtinitoare. Prevederile legale privind controlul parlamentar, odată ce au fost instituite, trebuie aplicate plenar și imparțial. În cele ce urmează, după o analiză a modului de exercitare a controlului parlamentar asupra autorităților anticorupție, sunt setate recomandări de îmbunătățire a procesului.

### Cadru normativ general privind controlul parlamentar

Conform art. 66 lit. f) din Constituția Republicii Moldova, una din atribuțiile de bază ale Parlamentului constituie exercitarea controlului parlamentar asupra puterii executive, sub formele și în limitele prevăzute de Constituție.

Pornind de la prevederile cadrului normativ (Constituția și legi speciale), dar și de la doctrină, controlul parlamentar poate fi exercitat:

- direct;
- indirect.

Controlul parlamentar se exercită direct prin examinarea/audierea informațiilor (mesaje, documente, rapoarte) prezentate, inclusiv urmare a întrebărilor/interpelărilor, de către:

- Guvern (articolele 104 și 105 din Constituție);
- Președintele Republicii (art. 84 din Constituție);
- alte autorități (legi speciale).

Controlul parlamentar se exercită indirect prin intermediul:

- Curții de Conturi (art. 133 din Constituție și Legea nr. 260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova);
- Ombudsmanului (art. 59/1 din Constituție și Legea nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul));
- altor autorități (legi speciale).

Exercitarea controlului parlamentar, în virtutea art. 15 alin. (1) din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996, trebuie să fie asigurată de vicepreședinții Parlamentului, tocmai aceștia fiind responsabili și de asigurarea coordonării activității unor comisii permanente, dar și de asigurarea colaborării cu alte autorități publice. Delimitarea acestor atribuții trebuie să se efectueze prin hotărâre a Biroului permanent al Parlamentului. Cu regret, nu putem fi convinși că aceste prevederi se pun în aplicare atât timp, cât hotărârile Biroului permanent nu se publică sub nicio formă.

Regulamentul Parlamentului conține anumite prevederi aferente controlului parlamentar, cum ar fi norme referitoare la:

- subcomisia pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului de Informații și Securitate (art. 28 din Regulament);
- subcomisia pentru exercitarea controlului parlamentar asupra executării hotărârilor și deciziilor Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și a hotărârilor Curții Constituționale (art. 28/1 din Regulament);
- informarea periodică a Parlamentului, în cazul constituirii unei subcomisii pentru exercitarea controlului parlamentar, în limitele competenței sale, prin intermediul comisiei de profil, asupra activității acestei autorități (art. 27 alin. (7) din Regulament);
- numărul necesar de voturi pentru aprobarea de către comisiile parlamentare permanente a deciziilor privind organizarea controlului parlamentar – majoritatea membrilor comisiei (art. 22 alin. (2) li. a) din Regulament).

Actul normativ citat conține și prevederi referitoare la efectuarea controalelor, dar și prezentarea rapoartelor privind executarea legilor. Astfel, în conformitate cu art.

111 din Regulament, controlul asupra executării legii (publicarea în termenele stabilite, organizarea studierii prevederilor legii etc.) de către organele și persoanele competente, precum și determinarea eficienței acțiunii legii, revine comisiei permanente de profil asistate de Direcția generală juridică a Secretariatului Parlamentului, altor comisii, create în acest scop de Parlament. În urma controlului efectuat, comisia parlamentară poate să prezinte recomandări Guvernului și/sau altor autorități publice și, după caz, să prezinte Parlamentului rapoarte privind executarea legilor după 6 luni de la intrarea în vigoare a legii respective. În textul legii Parlamentul poate stabili un termen mai redus sau mai mare pentru prezentarea raportului privind executarea legii.

### Cadrul normativ special privind controlul parlamentar asupra activității autorităților anticorupție

În sensul art. 3 din Legea integrității, nr. 82/2017, constituie autorități anticorupție:

- Autoritatea Națională de Integritate (ANI);
- Centrul Național Anticorupție (CNA);
- Ministerul Afacerilor Interne (MAI);
- Procuratura Anticorupție (PA);
- Serviciul de Informații și Securitate (SIS).

PA nu face parte din puterea executivă, motiv pentru care nu ar trebui să i se aplice instrumentul controlului parlamentar. În ceea ce privește MAI, acesta făcând parte din Guvern, controlul parlamentar ar trebui să se exercite în condițiile generale aplicabile Guvernului.

În conformitate cu art. 25 din Legea integrității, autoritățile anticorupție sunt responsabile de exercitarea controlului integrității în sectorul public, fiind responsabile de aplicarea următoarelor măsuri:

Autoritatea	Măsurile de control al integrității în sectorul public
<b>ANI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Controlul declarațiilor de avere și interese personale</li> <li>- Controlul respectării regimului juridic al conflictelor de interese</li> <li>- Controlul respectării regimului juridic al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor</li> </ul>
<b>CNA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Expertiza anticorupție</li> <li>- Evaluarea integrității instituționale</li> </ul>
<b>SIS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verificarea titularilor și candidaților la funcții publice</li> <li>- Testarea integrității profesionale a propriilor agenți publici și a celor din cadrul CNA, precum și gestionarea cazierului privind integritatea profesională în privința acestora</li> </ul>

Prevederi speciale referitoare la controlul parlamentar asupra activității ANI, CNA și SIS sunt cuprinse în legile speciale care reglementează statutul acestor autorități:

Autoritatea	Legea specială	Conținutul prevederilor privind controlul parlamentar
<b>ANI</b>	Legea nr.	În domeniul cooperării cu

	132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate - art. 7 alin. (3) lit. a)	instituțiile naționale și internaționale, precum și în domeniul asigurării bunei organizări și administrării activității de promovare a integrității subiecților declarării, ANI prezintă în plenul Parlamentului anual, până în data de 31 martie, raportul său de activitate pentru anul precedent.
<b>CNA</b>	Legea nr. 1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție – art. 5 lit. l), art. 8 alin. (9) literele a) și c), art. 44/1	<p>În executarea atribuțiilor, CNA este obligat să prezinte Parlamentului, în ședință plenară, Președintelui Republicii Moldova și Guvernului, până la data de 31 martie, un raport anual privind activitatea CNA. Raportul se publică pe pagina web oficială a CNA cu o lună înainte de a fi prezentat Parlamentului și Guvernului. În caz de necesitate, Parlamentul și Guvernul pot cere prezentarea unor rapoarte suplimentare privind activitatea CNA.</p> <p>Revocarea din funcție a directorului se dispune de Parlament, cu votul majorității deputaților aleși, la propunerea a cel puțin unei treimi din numărul deputaților aleși, cu avizul pozitiv al Comisiei juridice, numiri și imunități, în caz de: a) constatare, în rezultatul controlului parlamentar efectuat în condițiile legii, a necorespunderii cu cerințele de numire în funcție; ... c) constatare, în rezultatul controlului parlamentar efectuat în condițiile legii, a unei activități nesatisfăcătoare în domeniul prevenirii și combaterii corupției, a actelor conexe corupției și a faptelor de comportament corupțional.</p> <p>Controlul parlamentar asupra CNA este exercitat de către Comisia securitate națională, apărare și ordine publică și Comisia juridică, numiri și imunități. CNA prezintă anual, până la data de 31 martie, raportul privind desfășurarea activității sale. La solicitarea deputaților, directorul poate fi audiat pe marginea raportului de activitate al CNA în ședință plenară a Parlamentului. Deputații pot solicita audierea directorului în ședință plenară a Parlamentului, la ședințele comisiilor permanente, ale comisiilor speciale sau ale comisiilor de anchetă pe marginea chestiunilor ce țin de activitatea CNA, altele decât cele menționate în lege. Directorul este în drept să refuze participarea sa la ședințele respective dacă</p>

		oferirea informațiilor solicitate lezează interesul urmăririi penale, principiile legalității, prezumției nevinovăției, protecției datelor cu caracter personal și confidențialitatea urmăririi penale.
<b>SIS</b>	Legea nr. 753/1999 privind Serviciul de Informații și Securitate al RM – art. 1 alin. (2), art. 9 lit. a), art. 20, al. (1) și (2)	<p>Activitatea SIS este coordonată de Președintele Republicii Moldova, în limitele competenței sale, și este supusă controlului parlamentar.</p> <p>SIS este obligat să informeze Parlamentul, Președintele Republicii Moldova, Guvernul și alte autorități publice asupra problemelor ce țin de interesele securității de stat.</p> <p>Controlul asupra activității SIS este exercitat de Parlament, Procuratura și instanțele judecătorești, în limita competenței lor. SIS prezintă, în modul stabilit anual, până la data de 1 iunie, și în caz de necesitate la cerere, Parlamentului în ședință plenară, Președintelui Republicii Moldova și Guvernului rapoarte privind desfășurarea activității sale.</p>

### **Punerea în aplicare a prevederilor privind controlul parlamentar asupra activității autorităților anticorupție**

#### **Subcomisia pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității SIS**

În virtutea art. 28 din Regulamentul Parlamentului, în cadrul Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică, trebuie să activeze o subcomisie pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității SIS. În calitate de președinte al subcomisiei ar fi trebuit să fie ales un reprezentant al opoziției parlamentare.

Subcomisia trebuie:

- să supravegheze respectarea de către SIS a legalității, drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și a ordinii democratice din stat;
- să asigure neadmiterea angajării politice a SIS;
- să verifice respectarea de către SIS a prevederilor Constituției și a legilor care reglementează activitatea SIS;
- să examineze cazurile de violare a Constituției, a legilor, a drepturilor și libertăților constituționale ale cetățenilor.

Membrii subcomisiei pot avea acces la informații secrete, semnând, în fiecare caz aparte, un angajament de a păstra confidențialitatea informațiilor ce constituie secret de stat, purtând răspundere în conformitate cu legislația. În acest context, membrii subcomisiei pot solicita, cu acordul președintelui acesteia, informații secrete și informații privind activitatea curentă a SIS, cu excepția informațiilor privind activitatea specială de investigații sau identitatea persoanelor care activează sub acoperire, făcând parte din

personalul scriptic sau având misiuni specifice care necesită nedivulgarea identității.

În practică, pagina web a Parlamentului nu oferă nici informații referitoare la subcomisie (componenta nominală a acesteia), nici informații referitoare la activitatea acesteia.

#### **Audierea rapoartelor anuale de activitate**

În pofida reglementărilor, prevederile privind controlul parlamentar asupra activității autorităților anticorupție, practic, nu se pun în aplicare.

Astfel, rapoartele anuale de activitate ale ANI și SIS niciodată nu au fost audiate în plenul Parlamentului.

De altfel, rapoartele SIS nu sunt publicate, nici pe pagina oficială a Parlamentului, nici pe pagina oficială a SIS.

Au existat cazuri când rapoartele ANI au fost audiate de Comisia juridică, numiri și imunități, chiar dacă, potrivit Hotărârii Parlamentului nr. 72/2019 privind domeniile de activitate ale comisiilor permanente ale Parlamentului, domeniul anticorupție este de competența Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică. De altfel, spre deosebire de Planul de control parlamentar al Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică pentru anul 2022<sup>1</sup>, cel al Comisiei juridice, numiri și imunități rămâne indisponibil.

Pe lângă faptul că rapoartele au fost audiate de o comisie parlamentară și nu de plenul Parlamentului, este de remarcat că acest exercițiu, de cele mai multe ori, a fost întârziat și superficial.<sup>2</sup>

În ceea ce privește CNA, singurul caz de exercitare efectivă a controlului parlamentar a fost cazul din anul 2021. Însă, modul de organizare și desfășurare a acestui proces a generat percepția precum că scopul urmărit de membrii Parlamentului a fost, mai degrabă, revocarea directorului CNA, decât exercitarea unui control autentic.

Controlul a fost inițiat prin Hotărârea Parlamentului nr. 108/2021, în scurt timp după ce Legea cu privire la Centrul Național Anticorupție a fost completată cu prevederi care permite revocarea din funcție a directorului urmare a controlului parlamentar. În speță, urmare a controlului, a fost întocmit Raportul de evaluare a activității CNA pentru perioada ianuarie 2016 – septembrie 2021.<sup>3</sup> Luând act de Raportul de evaluare, prin Hotărârea Parlamentului nr.

<sup>1</sup> Parlamentul Republicii Moldova, Planul de control parlamentar al Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică pentru anul 2022, <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=bw5gXMg1xcY%3d&tabid=84&mid=486&language=ro-RO>

<sup>2</sup> A se vedea: Transparency International – Moldova, Observator de politici publice, Raportul de activitate al ANI pentru anul 2018: mai bine deloc audiat decât târziu și superficial, nr. 23, Mai 2020, <http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2020/05/Observator-nr-23.pdf>

<sup>3</sup> Parlamentul Republicii Moldova, Raport de evaluare a activității Centrului Național Anticorupție pentru perioada ianuarie 2016 – septembrie 2021, <file:///C:/Users/Home/Downloads/358.2021.raport%20de%20evaluare.PDF>



186/2021, activitatea CNA s-a constatat ineficientă și nesatisfăcătoare, raportul fiind transmis Ministerului Justiției, Procuraturii Generale și SIS pentru a fi luate măsurile de rigoare. Totodată, prin Hotărârea Parlamentului nr. 187/2021, a fost revocat din funcție directorul CNA, chiar dacă acesta fusese numit în funcție la 31 iulie 2019, prin Hotărârea Parlamentului nr. 104/2019, și nu poate fi responsabilizat, efectiv, pentru activitatea CNA în perioada ianuarie 2016 – iulie 2019. De altfel, toate reproșurile care pot fi înaintate modului cum a fost exercitat controlul parlamentar se conțin în Nota de dezacord a CNA.<sup>4</sup> Potrivit CNA, Raportul de evaluare conține multiple erori, interpretări și distorsionări de fapte, ceea ce a influențat formularea unor concluzii greșite.

Este problematic faptul că evaluarea activității CNA a fost efectuată în lipsa unor indicatori SMART (Specifci, Măsurabili, Accesibili, Relevanți și Încadrați în timp), fapt ce a făcut exercițiul să fie subiectiv și arbitrar.

Raportul de evaluare a vizat aspectele ce țin de:

- Linia Națională Anticorupție;
- Examinarea proceselor penale;
- Urmărirea penală;
- Subiecții speciali urmăriți;
- Schemele de corupție investigate;
- Activitatea specială de investigație;
- Activitatea pe cauzele contravenționale;
- Activitatea ARBI;
- Testarea la detectorul comportamentului simulat (poligraf);
- Evaluarea integrității instituționale a entităților publice.

Indicatorii, o parte fiind formulați confuz, nici nu acoperă aria de competență a CNA. Potrivit art. 4 alin. (1) din Legea cu privire la Centrul Național Anticorupție, în atribuțiile CNA intră:

- prevenirea, depistarea, cercetarea și curmarea contravențiilor și infracțiunilor de corupție și a celor conexe corupției, precum și a faptelor de comportament corupțional;
- efectuarea expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și a proiectelor de acte normative ale Guvernului, precum și a altor inițiative legislative prezentate în Parlament;
- efectuarea evaluării integrității instituționale și monitorizarea implementării planurilor de integritate și aprecierea progreselor realizate;
- efectuarea analizei operaționale și strategice a actelor de corupție, a actelor conexe corupției și a faptelor de comportament corupțional;
- recuperarea bunurilor infracționale.

### **Audierea autorităților anticorupție pe diferite subiecte**

Actuala legislatură a Parlamentului nu a organizat audieri ale autorităților anticorupție. De altfel, singura autoritate audiată a fost CNA, toate având loc în anul 2018 – an preelectoral.

La 11 iulie 2018, Comisia securitate națională, apărare și ordine publică a audiat CNA și Ministerul sănătății, muncii și protecției sociale privind fenomenul corupției în domeniul ocrotirii sănătății. Ca urmare, autorităților audiate s-a recomandat:<sup>5</sup>

- fortificarea capacităților funcționale în vederea prevenirii și combaterii corupției în domeniul ocrotirii sănătății;
- identificarea lacunelor în actele normative care împiedică buna desfășurare a activității ce determină existența factorilor de corupție;
- întreprinderea acțiunilor necesare în vederea soluționării problemelor cu care se confruntă în activitatea sa;
- stabilirea clară și aplicarea eficientă a unor reguli generale anticorupție;
- punerea în aplicare a mecanismelor transparente de achiziții publice;
- identificarea problemelor care generează acte de corupție în procedura de înregistrare a medicamentelor în Nomenclatorul de stat al medicamentelor din Republica Moldova și întreprinderea acțiunilor concrete pentru eliminarea factorilor care favorizează actele de corupție;
- examinarea problemelor care persistă în procesul de acreditare a instituțiilor medicale și înlăturarea aspectelor care contravin legii.

La 10 octombrie 2018, Comisia securitate națională, apărare și ordine publică a organizat audieri a CNA, Inspectoratului Național de Patrulare al Inspectoratului General al Poliției și Agenției Proprietății Publice privind realizarea mandatului CNA de prevenire a corupției prin aplicarea instrumentului de evaluare a integrității instituționale a Inspectoratului Național de Patrulare și a întreprinderilor de stat și municipale în perioada anului 2017 – 9 luni 2018. Ca urmare, s-a recomandat:<sup>6</sup>

- Inspectoratului General al Poliției – consolidarea climatului de integritate instituțională prin aplicarea eficientă a politicilor anticorupție naționale și sectoriale

<sup>4</sup> CNA, Nota de dezacord, nr. 177/694 din 18.11.2021, [https://cna.md/public/files/2021.11.18 - PRM\\_rspuns.pdf](https://cna.md/public/files/2021.11.18 - PRM_rspuns.pdf)

<sup>5</sup> Parlamentul Republicii Moldova, Comisia securitate națională, apărare și ordine publică, Decizie privind rezultatele audierilor privind fenomenul corupției în domeniul ocrotirii sănătății, CSN9 nr. 298 din 20.07.2018, <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=9hWJvg%2b%2bJh8%3d&tabid=263&language=ro-RO>

<sup>6</sup> Parlamentul Republicii Moldova, Comisia securitate națională, apărare și ordine publică, Decizie privind realizarea mandatului Centrului Național Anticorupție de prevenire a corupției prin aplicarea instrumentului de evaluare a integrității instituționale, CSN9 nr. 370 din 24.10.2018, <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=pSuqP39uxlk%3d&tabid=263&language=ro-RO>

- În cadrul tuturor unităților din subordine, precum și a cerințelor specifice de integritate profesională pentru angajați;
- Inspectoratului Național de Patrulare – înlăturarea restanțelor stabilite la realizarea Planului de integritate; revizuirea, de comun cu subdiviziunile de resort ale MAI, a cadrului normativ departamental, întru excluderea conflictelor de norme de drept și a prevederilor vicioase constatate; asigurarea unui sistem de control intern managerial eficient în vederea excluderii manifestărilor de corupție, a presiunilor și abuzurilor agenților de patrulare la supravegherea și controlul traficului rutier, precum și excluderii încalcărilor de ordin procedural admise de angajați, cu ulterioara sancționare a persoanelor care se fac vinovate; angajarea și promovarea agenților publici în bază de merit și integritate profesională, evitarea favoritismului; diminuarea/monitorizarea riscurilor de corupție ce derivă din dublări de atribuții ale Inspectoratului Național de Patrulare și ale Agenției Naționale Transport Auto, inclusiv prin examinarea oportunității aprobării la nivel inter-instituțional a unui act sau acord ce ar institui claritate atât la capitolul scop, funcții, împuterniciri și limitele exercitării acestora, cât și la capitolul constatare și sancționare, dacă controlul se efectuează în contextul așa numitor „echipe mobile mixte”; elaborarea mecanismului atragerii la răspundere contravențională a cetățenilor străini, prin semnarea unui acord inter-instituțional la necesitate; organizarea și desfășurarea permanentă a instruirilor interne și externe, atât pe subiecte privind specificul de activitate al angajaților, cât și a tematicilor anticorupție, cu atragere, la necesitate, a experților în domeniu;
  - Agenției Proprietății Publice – întreprinderea măsurilor ce se impun, de comun cu autoritățile de resort, în vederea înlăturării factorilor coruptibili din actele normative ce reglementează activitatea întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital public; asigurarea punerii în aplicare a procedurilor anticorupție de către întreprinderi; acordarea suportului metodologic și asigurarea implementării eficiente a sistemului de control intern, inclusiv a managementului riscurilor în cadrul întreprinderilor; întreprinderea măsurilor necesare în vederea asigurării integrității și a folosirii eficiente a bunurilor depuse în capitalul social al întreprinderilor fondate și/sau transmise cu drept de administrare; asigurarea transparenței activităților desfășurate de către întreprinderi în conformitate cu prevederile legale; asigurarea punerii în aplicare de către întreprinderile fondate a prevederilor normative privind achizițiile de mărfuri, lucrări și servicii; realizarea măsurilor stabilite în Planul sectorial anticorupție în domeniul administrării și deetatării proprietății publice pentru anii 2018-2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 554/2018; ajustarea cadrului normativ ce reglementează activitatea întreprinderilor de stat și întreprinderilor municipale, inclusiv prin excluderea normelor care pot genera acte de corupție.
- La 7 noiembrie 2018, Comisia securitate națională, apărare și ordine publică a organizat audieri a CNA și Ministerului educației, culturii și cercetării privind fenomenul corupției în sistemul învățământului. Ca urmare, s-a recomandat:<sup>7</sup>
- CNA și Ministerului educației, culturii și cercetării – verificarea legalității constituirii asociațiilor părintești și a gestionării eficiente și transparente a mijloacelor financiare a mijloacelor financiare acumulate exclusiv în urma donațiilor benevole; aplicarea acțiunilor de prevenire și combatere a fenomenului colectării plăților informale în instituțiile de învățământ; implementarea mecanismelor de prevenire a corupției în cadrul sesiunilor de teze semestriale și de examene în învățământul general (platformelor/softurilor anti plagiat în universități); implementarea mecanismelor de prevenire a corupției în cadrul olimpiadelor școlare; implicarea tinerilor în activități de prevenire a corupției; semnarea acordului de colaborare între CNA și Ministerul educației, culturii și cercetării, în scopul prevenirii și combaterii corupției, fortificării integrității cadrelor didactice și promovării standardelor de integritate în societate; desfășurarea activităților anticorupție.
  - Ministerului educației, culturii și cercetării – îmbunătățirea practicilor de înscriere a copiilor în instituțiile de educație timpurie, prin intermediul sistemelor informaționale; asigurarea transparenței rapoartelor financiare ale instituțiilor de învățământ; asigurarea evidenței transparente a bunurilor donate; aprobarea codurilor de etică și deontologie profesională; introducerea unui curs în instituțiile de învățământ de toate nivelurile despre riscurile corupției în educație; aprobarea și implementarea planului sectorial anticorupție în domeniul educației.
- La 21 noiembrie 2018, Comisia securitate națională, apărare și ordine publică a organizat audieri a CNA privind fenomenul corupției în administrația publică locală. Ca urmare, s-a recomandat<sup>8</sup>:
- CNA – asigurarea continuității aplicării instrumentelor necesare în vederea prevenirii și combaterii corupției în administrația publică locală;
  - Guvernului – reevaluarea cadrului juridic de reglementare a activității administrației publice locale prin prisma factorilor și riscurilor de corupție identificați de către CNA și înaintarea propunerilor de modificare a actelor normative corespunzătoare; consolidarea
- 
- <sup>7</sup> Parlamentul Republicii Moldova, Comisia securitate națională, apărare și ordine publică, Decizie asupra audierilor privind fenomenul corupției în sistemul învățământului, CSN9 nr. 420 din 14.11.2018, <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=KQ%2fgzbwkw00%3d&tabid=263&language=ro-RO>
- <sup>8</sup> Parlamentul Republicii Moldova, Comisia securitate națională, apărare și ordine publică, Decizie asupra audierilor privind fenomenul corupției în administrația publică locală, CSN9 nr. 445 din 28.11.2018, <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=3NI9Bz28FsE%3d&tabid=263&language=ro-RO>

capacităților de participare a Cancelariei de stat în procesul de prevenire și combatere a corupției în administrația publică locală; asigurarea participării corespunzătoare a oficiilor teritoriale ale Cancelariei de stat în procesul de prevenire și combatere a corupției în administrația publică locală.

Cu regret, Comisia securitate națională, apărare și ordine publică nu revine asupra aspectelor audiate, nefiind clar dacă se monitorizează nivelul de implementare a recomandărilor înaintate autorităților anticorupție.

### **Controlul parlamentar asupra executării legislației anticorupție**

În ceea ce privește legislația anticorupție, executarea a două legi au fost supuse controlului.

La 23 ianuarie 2018, Comisia securitate națională, apărare și ordine publică a audiat autoritățile responsabile de executarea Legii nr. 269/2008 privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf). Ca urmare, s-a constatat:<sup>9</sup>

- prevederile legii sunt lacunare, ambigui sau contradictorii;
- deși legea a fost adoptată în anul 2008, de facto, aceasta a început să fie pusă în aplicare odată cu aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Comisiei de stat pentru testări cu utilizarea poligrafului prin Hotărârea Guvernului nr. 475/2014;
- o problemă constituie lipsa poligrafologilor, asistenților poligrafologilor atestați și înregistrați, a aparatelor poligraf, a birourilor specializate pentru testare și a altor mijloace tehnice necesare testării;
- având în vedere bugetul auster, autoritățile împuternicite întâmpină dificultăți în ceea ce privește identificarea surselor financiare pentru procurarea detectoarelor comportamentului simulat (poligraf) și pentru asigurarea procesului de instruire inițială și periodică a poligrafologilor, costurile acestor mijloace tehnice și servicii fiind considerabile;
- aparatul poligraf nu este inclus în Lista oficială a mijloacelor de măsurare și a măsurărilor supuse controlului metrologic legal, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1042/2016, fapt care ar putea genera litigii în instanță;
- o problemă este și lipsa testelor standardizate pentru subiecții testați la poligraf.

La fel, s-a recomandat:

<sup>9</sup> Parlamentul Republicii Moldova, Comisia securitate națională, apărare și ordine publică, Decizie cu privire la controlul parlamentar asupra executării Legii nr. 269-XVI din 12.12.2008 privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf)", CSN nr. 35 A din 01.02.2018, <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=CIsBZFXJcFk%3d&tabid=266&language=ro-RO>

- Guvernului – inițierea unui grup de lucru competent în scopul elaborării actelor normative de modificare a prevederilor legale în vigoare ambigui și neclare referitoare la forța probatorie a testărilor la poligraf, examinarea și identificarea unor soluții legale cu privire la certificarea standardizată a acestora; identificarea surselor financiare din bugetul de stat pentru procurarea aparatelor poligraf pentru autoritățile care actualmente nu le dețin, precum și pentru asigurarea procesului de instruire inițială și continuă a poligrafologilor; examinarea oportunității creării unui centru unic și independent de testare la detectorul comportamentului simulat, în cazul lipsei surselor financiare pentru obiectivele menționate;
- autorităților cu drept de inițiere a testărilor la poligraf – implicarea activă pentru instituirea funcțiilor de poligrafologi și asistenți ai poligrafologilor în cadrul statelor de personal ale acestora; conștientizarea importanței rezultatelor testărilor la poligraf; raportarea semestrială către comisia parlamentară despre executarea respectivei decizii.

Comisia parlamentară nu a mai revenit asupra deciziei, deși se angajase să monitorizeze anual implementarea acesteia.

O a doua lege anticorupție, executarea căreia a fost supusă controlului, a fost Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate. Controlul a fost efectuat în anul 2019, în condițiile Metodologiei de evaluare ex-post privind implementarea actelor legislative, aprobată prin Hotărârea Biroului Permanent al Parlamentului nr. 2/2018, de către Direcția generală juridică a Secretariatului Parlamentului de comun cu ANI.

Potrivit Raportului de evaluare<sup>10</sup>, s-au constatat cele întreprinse în asigurarea funcționării cât mai rapide a ANI, nuanțându-se că, chiar la momentul adoptării, au fost identificate lacune/deficiențe și aspecte contradictorii privind punerea în aplicare, fapt care a impulsionat formularea unui șir de propuneri de modificare și completare a acestuia, precum și ale altor acte normative, propuneri transmise Parlamentului, Guvernului și Ministerului Justiției.

Ar fi important să se efectueze o evaluare ex-post de impact a Legii nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, dar și a Legii nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, fiind imperativ să se analizeze:

- realizarea obiectivelor stabilite ale actelor normative;
- impactul actelor normative asupra societății în general, dar și asupra unor anumite grupuri, sectoare, domenii specifice;

<sup>10</sup> Parlamentul Republicii Moldova, Raportul de evaluare ex-post juridică a Legii nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, Dj-11 nr. 39 din 04.04.2019, <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=peUgTIAk%2b2M%3d&tabid=289&language=ro-RO>

- consecințele actelor normative, efectele economice, financiare, sociale, administrative și de altă natură;
- motivele care au întârziat implementarea actelor normative.

### Concluzii și recomandări:

- Există prevederi legale privind controlul parlamentar, în general, dar și prevederi legale privind exercitarea controlului asupra activității autorităților anticorupție, însă acestea necesită dezvoltare. Instituția controlului parlamentar trebuie conceptualizată, clarificându-se formele și metodele. Normele trebuie echilibrate – controlul parlamentar nu trebuie să aducă atingere independenței autorităților anticorupție, principiu care trebuie să guverneze activitatea anticorupție.
- În ceea ce privește controlul parlamentar asupra activității autorităților anticorupție, practicile parlamentare, deseori, par a fi arbitrare și părtinitoare. Prevederile legale privind controlul parlamentar, odată ce au fost instituite, trebuie aplicate plenar și imparțial.
- Biroul permanent continuă să fie unul din organele, cu cel mai scăzut nivel de transparență, ale Parlamentului. Biroul permanent al Parlamentului trebuie să-și publice hotărârile.
- În același sens, și comisiile parlamentare trebuie să-și publice planurile anuale de control parlamentar.
- Conflictuale de competență între comisiile parlamentare trebuie evitate. În cazul în care domeniul anticorupție ține și de mandatul Comisiei juridice, numiri și imunități, sunt necesare amendamente la Hotărârea Parlamentului nr. 72/2019 privind domeniile de activitate ale comisiilor permanente ale Parlamentului.
- Prevederile legale privind subcomisia pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității SIS par să rămână neimplementate. Este imperativă implementarea acestora, dar și informarea publicului privind subcomisia și activitatea acesteia.
- Plenul Parlamentului nu audiază rapoartele anuale de activitate ale autorităților anticorupție. Audierea rapoartelor în plen ar da exercițiului mai multă autoritate, dar și transparență. Prevederile legale privind audierea în plen a rapoartelor anuale de activitate trebuie să fie puse în aplicare.
- În procesul de evaluare a activității anticorupție este necesară setarea unor indicatori SMART (Specifci, Măsurabili, Accesibili, Relevanți și Încadrați în timp). Altfel, procesul va rămâne arbitrar, părtinitor și necredibil.
- Chiar dacă anumite aspecte aferente activității anticorupție au fost în vizorul comisiilor parlamentare, acestea nu mai revin asupra celor hotărâte. Trebuie să fie îmbunătățit procesul de monitorizare a nivelului de implementare a hotărârilor adoptate urmare a audierilor desfășurate.
- Executarea a doar două legi anticorupție au fost supuse controlului. Pe lângă o evaluare ex-post de impact a Legii nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și a Legii nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, este important și controlul asupra executării altor legi, în special: Legea privind codul de conduită a funcționarului public, nr. 25/2008; Legea privind transparența în procesul decizional, nr. 239/2008; Legea privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice, nr. 271/2008; Legea privind evaluarea integrității instituționale, nr. 325/2013; Legea pentru aprobarea Regulamentului de funcționare a sistemului liniilor telefonice anticorupție, nr. 252/2013; Legea integrității, nr. 82/2017; Legea privind avertizorii de integritate, nr. 122/2018.
- Comisia securitate națională, apărare și ordine publică trebuie să revină asupra controlului executării Legii nr. 269/2008 privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf).



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**  
MOLDOVA

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

Tel. 20-34-84, 20-34-85  
[office@transparency.md](mailto:office@transparency.md)  
[www.transparency.md](http://www.transparency.md)