

RAPORT DE MONITORIZARE

a eficienței sistemului național
de control al averilor și
intereselor persoanelor cu
funcții publice și a activității
Autorității Naționale de
Integritate (ANI)

Raport nr. 2

Acest raport apare în cadrul proiectului „Advocacy pentru promovarea integrității persoanelor cu funcții publice”, implementat de API, cu susținerea financiară a Fundației Soros-Moldova/Departamentul Buna Guvernare.

CUPRINS

INTRODUCERE	4
I. ACTIVITATEA CONSILIULUI DE INTEGRITATE	6
1. Statutul juridic al Consiliului de Integritate	6
2. Activitatea de reglementare.....	7
3. Activitatea de organizare și de desfășurare a concursurilor.....	8
4. Activitatea de asistență strategică.....	8
5. Activitatea de control.....	9
6. Ședințele Consiliului de Integritate	10
II. TRANSPARENȚA ACTIVITĂȚII	12
1. Transparența declarațiilor de avere și interese personale.....	12
2. Transparența rezultatelor controlului	14
3. Transparența procesului decizional	15
III. ACTIVITATEA DE CONTROL A ANI	19
1. Calitatea datelor oficiale privind activitatea de control a ANI...	19
2. Activitatea Inspectoratului de Integritate.....	20
2.1. Controlul declarațiilor de avere și interese personale.....	21
2.2. Controlul averilor și intereselor personale și a respectării regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, al restricțiilor și al limitărilor	22
2.3. Efectele constatării încălcării regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor.....	26
CONCLUZII	28
RECOMANDĂRI.....	29

INTRODUCERE

Asociația Presei Independente (API) vă prezintă cel de-al doilea Raport de monitorizare a activității Autorității Naționale de Integritate (ANI), în perioada 2017-2019. Prin exercițiul de monitorizare se urmărește eficientizarea mecanismului național de control al averilor și intereselor în serviciul public.

În vederea atingerii acestui obiectiv general, vor fi realizate următoarele obiective speciale:

- I. Analiza/evaluarea prevederilor legale menite să asigure integritatea în serviciul public și eficiența investigațiilor jurnalistice;
- II. Analiza/evaluarea procesului de instituționalizare a ANI;
- III. Monitorizarea/evaluarea activității de control a ANI;
- IV. Formularea recomandărilor în vederea eficientizării mecanismului de control al averilor și intereselor personale în serviciul public.

Pentru realizarea obiectivului I, va fi supus evaluării cadrul normativ relevant, în special:

- Legea presei, nr. 243/1994;
- Legea privind statutul alesului local, nr. 768/2000;
- Legea privind accesul la informație, nr. 982/2000;
- Legea privind administrația publică locală, nr. 436/2006;
- Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008;
- Legea privind transparența în procesul decizional, nr. 239/2008;
- Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nr. 199/2010;
- Legea privind protecția datelor cu caracter personal, nr. 133/2011;
- Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, nr. 132/2016;
- Legea privind declararea averii și a intereselor personale, nr. 133/2016;
- Legea integrității, nr. 82/2017;
- Codul penal al Republicii Moldova, nr. 985/2002;
- Codul contravențional al Republicii Moldova, nr. 218/2008;
- Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116/2018.

Pentru realizarea obiectivului II, va fi supus evaluării procesul de instituționalizare a ANI, în special:

- structura organizațională a ANI;
- bugetul și resursele alocate ANI;
- modul de constituire a Consiliului de Integritate (CI);
- modul de organizare și desfășurare a concursurilor pentru suplینirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte ai ANI, precum și numirea lor în funcții;
- modul de organizare și desfășurare a concursurilor pentru suplینirea funcțiilor de inspectori de integritate, precum și numirea lor în funcții;
- modul de suplınire a altor funcții din cadrul ANI.

Pentru realizarea obiectivului III, va fi urmărită activitatea de control a ANI, în special următorii indicatori:	<ul style="list-style-type: none">● numărul de declarații depuse;● numărul de declarații verificate;● numărul de controale inițiate;● numărul de controale finalizate;● sancțiunile aplicate;● numărul și statutul persoanelor vizate.
Pentru realizarea obiectivului IV, vor fi formulate recomandări ce țin de:	<ul style="list-style-type: none">● cadrul normativ;● cadrul instituțional;● activitatea de control.
Obiectivele speciale vor fi realizate prin următoarele metode de cercetare:	<ul style="list-style-type: none">● analiza cadrului legal relevant prin prisma vulnerabilității normelor de drept, precum și identificarea deficiențelor normative, cum ar fi: formulări ambigue; coliziuni ale normelor de drept; discreții excesive ale autorității publice; cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor; lipsa (ineficiența) mecanismelor de control, responsabilizare și sancționare etc.;● analiza cadrului instituțional prin prisma standardelor și bunelor practici;● solicitarea/prelevarea și sinteza (generalizarea) datelor cantitative relevante.
În procesul de monitorizare/evaluare, se vor utiliza în special următoarele surse:	<ul style="list-style-type: none">● rapoartele (notele analitice) elaborate și furnizate de autorități (ANI, inclusiv CI);● documente de politici, precum și rapoartele privind implementarea acestora;● rapoarte, studii, cercetări elaborate de alte organizații non-guvernamentale;● publicații mass-media, în special – investigații jurnalistice.
Prezentul raport se axează pe:	<ul style="list-style-type: none">● monitorizarea/analiza activității Consiliului de Integritate și a impactului acesteia asupra procesului de instituționalizare și funcționare a ANI;● monitorizarea nivelului de transparență a activității ANI și analiza/evaluarea prevederilor legale menite să asigure eficiența investigațiilor jurnalistice în domeniu;● monitorizarea/evaluarea activității de control a ANI în perioada anilor 2018-2019.

I. Activitatea consiliului de integritate

1. Statutul juridic al Consiliului de Integritate

Statutul juridic al Consiliului de Integritate (CI) este reglementat, în special, de prevederile art. 12, alineatele (7)-(12) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (Legea nr. 132/2016). În virtutea acestora, CI:

- aprobă Regulamentul de desfășurare a concursului pentru suplinirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte al ANI, aprobă tematica de concurs și componența comisiilor de organizare a concursului, de elaborare a subiectelor, de verificare a lucrărilor și de soluționare a contestațiilor, adoptând hotărâri în acest sens;
- organizează concursul pentru suplinirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte al ANI;
- validează rezultatele concursului pentru suplinirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte al ANI și le publică pe pagina web oficială a ANI în termen de 24 de ore de la validare;
- aprobă strategia și planul de activitate al ANI;
- analizează și aprobă rapoartele anuale ale ANI;
- propune Președintelui Republicii Moldova numirea și revocarea din funcții a președintelui și vicepreședintelui ANI;
- solicită Președintelui Republicii Moldova suspendarea din funcții a președintelui și vicepreședintelui ANI;
- 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 ce țin de încălcarea de către președintele și vicepreședintele ANI a regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, al conflictelor de interese sau al incompatibilităților și încheie procese-verbale cu privire la acestea. Procesele-verbale cu privire la contravenții se trimit spre examinare în fond instanței de judecată competente în conformitate cu Codul contravențional al Republicii Moldova.

Pornind de la esența atribuțiilor, activitatea CI poate fi clasificată în câteva categorii:

- activitatea de reglementare;
- activitatea de organizare și desfășurare a concursurilor;
- activitatea de asistență strategică;
- activitatea de control.

Reamintim că prevederile relevante au fost supuse analizei în primul raport de monitorizare, fiind formulate și recomandări în vederea eficientizării activității CI.¹ În contextul prezentului raport, reținem statutul neclar al CI. În sensul articolelor 8, 9 și 16 din Legea nr. 132/2016, ANI este constituită din Conducere și Aparat. Prin conducere înțelegem președintele și vicepreședintele, iar Aparatul este compus din Inspectori de integritate, funcționari publici și personal contractual.

Recomandare: prin completările de rigoare a Legii nr. 132/2016, clarificarea statutului CI și atribuirea la conducerea ANI.

¹ API, Raportul nr. 1 de monitorizare a eficienței sistemului național de control al averilor și intereselor persoanelor cu funcții publice și a activității Autorității Naționale de Integritate (ANI), pp. 7-24. http://www.api.md/upload/files/Raport_nr_1_Monitorizare_ANI.pdf.

2. Activitatea de reglementare

În virtutea atribuțiilor, CI urma să adopte câteva acte normative importante pentru instituționalizarea ANI și care ar viza:

- organizarea și desfășurarea concursului pentru suplinirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte al ANI;
- organizarea și desfășurarea concursului pentru suplinirea funcțiilor Inspectorilor de integritate;
- organizarea și funcționarea CI;
- organizarea și funcționarea Colegiului disciplinar;
- normele interne de conduită și etică din cadrul ANI.

În activitatea de reglementare, CI a tergiversat procesul de elaborare, adoptare, înregistrare și publicare a unui act normativ luând luni de zile. În confirmarea celor reținute, în calitate de cel mai elocvent exemplu servește Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului de Integritate. Reiterăm constatările din primul raport de monitorizare² – în lipsa unui regulament propriu de funcționare, CI nu întotdeauna este previzibil în activitate, fapt ce poate să-i afecteze imaginea și credibilitatea.

Actul normativ	Aprobat de CI	Înregistrat de MJ	Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova
Regulamentul privind modul de organizare și desfășurare a concursului pentru suplinirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte ai ANI ³	20 februarie 2017	27 martie 2017	7 aprilie 2017
Regulamentul cu privire la concursul pentru suplinirea funcției de inspector de integritate ⁴	21 februarie 2018	03 aprilie 2018	6 aprilie 2018
Codul de conduită și etică a angajaților Autorității Naționale de Integritate ⁵	13 august 2018	x	x
Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului de Integritate ⁶	24 ianuarie 2019	15 iulie 2019	x
Regulamentul de organizare și funcționare a Colegiului disciplinar al Autorității Naționale de Integritate ⁷	15 aprilie 2019	x	x

Recomandare: eficientizarea activității de reglementare a CI, inclusiv prin mai multă asistență din partea Secretariatului.

- 2 API, Raportul nr. 1 de monitorizare a eficienței sistemului național de control al averilor și intereselor persoanelor cu funcții publice și a activității Autorității Naționale de Integritate (ANI), p. 26, http://www.api.md/upload/files/Raport_nr_1_Monitorizare_ANI.pdf.
- 3 Hotărârea CI nr. 1/2017 cu privire la aprobarea Regulamentului privind modul de organizare și desfășurare a concursului pentru suplinirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte ai Autorității Naționale de Integritate, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 109-118, art. 741.
- 4 Hotărârea CI nr. 2/2018 privind aprobarea Regulamentului cu privire la concursul pentru suplinirea funcției de inspector de integritate, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 113-120, art. 488.
- 5 Hotărârea CI nr. 4/2018 cu privire la aprobarea Codului de conduită și etică a angajaților Autorității Naționale de Integritate, <http://ani.md/ro/node/168>, <http://ani.md/sites/default/files/Codul%20de%20conduit%C4%83%20C8%99%20etica%20ANI.pdf>.
- 6 Hotărârea CI nr. 1/2019 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Consiliului de Integritate, <http://ani.md/sites/default/files/HCI-1%20Regulament%20CI.PDF>.
- 7 Hotărârea CI nr. 7/2019 cu privire la aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Colegiului disciplinar al Autorității Naționale de Integritate, <http://ani.md/sites/default/files/HCI%20Colegiul%20disciplinar%2014.03.2019.pdf>, <http://ani.md/sites/default/files/1.%20%20Regulam%20Colegiul%20disciplinar%20-Final.pdf>.

3. Activitatea de organizare și de desfășurare a concursurilor

Reamintim că, potrivit legii, în vederea organizării și desfășurării concursurilor pentru funcțiile de președinte și vicepreședinte al ANI, CI este cel abilitat să:

- aprobe Regulamentul de desfășurare a concursului pentru suplinirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte al ANI;
- aprobe tematica de concurs și componența comisiilor de organizare a concursului, de elaborare a subiectelor, de verificare a lucrărilor și de soluționare a contestațiilor, adoptând hotărâri în acest sens;
- organizeze concursul pentru suplinirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte al ANI;
- valideze rezultatele concursului pentru suplinirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte al ANI și să le publice pe pagina web oficială a ANI în termen de 24 de ore de la validare;
- să propună Președintelui Republicii Moldova numirea în funcții a președintelui și vicepreședintelui ANI.

În activitatea de organizare și de desfășurare a concursurilor pentru suplinirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte ai ANI, CI, la fel, a activat încet, fapt relatat în detalii în primul raport de monitorizare⁸. Procedurile de concurs au durat aproape nouă luni. Anunțul privind demararea concursului a fost publicat la 7 aprilie 2017, numirile propriu-zise producându-se în decembrie 2017.

Recomandare: eficientizarea concursurilor prin respectarea responsabilă a prevederilor legale, evitarea amânărilor neîntemeiate a procedurilor.

4. Activitatea de asistență strategică

CI, în virtutea prevederilor legale, are atribuții-cheie în planificarea strategică a ANI. Astfel, CI este abilitat să:

CI, în virtutea prevederilor legale, are atribuții-cheie în planificarea strategică a ANI. Astfel, CI este abilitat să:

- aprobe strategia și planul de activitate a ANI;
- să analizeze și să aprobe rapoartele anuale ale ANI.

În cea ce privește Strategia dezvoltării instituționale a ANI pentru anii 2019-2021, aceasta este în proces de definitivare⁹. Evident, oricare ar fi cauzele neaprobării în timp util a strategiei, documentul a întârziat prea mult pentru a servi reper strategic pentru ANI.

Planul de acțiuni al ANI pentru anul 2019 a fost aprobat de CI la 11 martie 2019¹⁰, însă acțiunile sunt formulate prea general pentru a ghida cu adevărat activitatea ANI (a se vedea acțiunile ce țin de elaborarea cadrului legal).

CI a reușit mai multe în aprobarea rapoartelor anuale ale ANI. Reiterăm prevederile art. 7 alin. (3) lit. a) și alin. (4) din Legea nr. 132/2016, potrivit cărora în domeniul cooperării cu instituțiile naționale și internaționale, dar și în domeniul asigurării bunei organizări a ANI și administrării activității de pro-

⁸ API, Raportul nr. 1 de monitorizare a eficienței sistemului național de control al averilor și intereselor persoanelor cu funcții publice și a activității Autorității Naționale de Integritate (ANI), pp. 24-26, http://www.api.md/upload/files/Raport_nr_1_Monitorizare_ANI.pdf.

⁹ ANI, Raport de activitate (ianuarie-septembrie 2019), p. 17, <http://ani.md/sites/default/files/Raport%20ANI%209%20luni%202019.pdf>.

¹⁰ Hotărârea CI nr. 4/2019 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Autorității Naționale de Integritate pentru anul 2019, <http://ani.md/sites/default/files/Plan%20de%20ac%C8%9Biuni%20ANI.jpg>, <http://ani.md/sites/default/files/Plan%20de%20actiuni%20ANI%202019.pdf>.

movare a integrității subiecților declarării, ANI prezintă în plenul Parlamentului anual, până pe data de 31 martie, raportul său de activitate pentru anul precedent. Raportul urmează să fie publicat pe pagina web oficială a ANI. CI a reușit, de fiecare dată, chiar dacă nu întotdeauna la timp, rapoartele anuale de activitate ale ANI, rapoarte rămase neexaminat în plenul Parlamentului. Toate rapoartele sunt pe pagina web a ANI.

Raportul	Aprobat de CI	Prezentat în plenul Parlamentului
Raportul de activitate al Comisiei Naționale de Integritate și Autorității Naționale de Integritate pentru anul 2016 ¹¹	27 martie 2017 ¹²	-
Raportul de activitate al Autorității Naționale de Integritate pentru anul 2017 ¹³	21 februarie 2018 ¹⁴	-
Raportul de activitate al Autorității Naționale de Integritate pentru anul 2018 ¹⁵	4 martie 2019 ¹⁶	-

Recomandare: îmbunătățirea activității de planificare strategică, revizuirea normelor referitoare la raportare – excluderea prevederilor din art. 7 alin. (3) lit. a) din Legea nr. 132/2016, dar și, în același context, la alin. (4) din același articol, excluderea cuvintelor „întocmit conform alin. (3) lit. a),” iar, la art. 14 alin. (1) lit. m), excluderea cuvintelor ”și prezintă în Plenul Parlamentului anual, până la data de 31 martie”. Toate instituțiile (Legislativă, Executivă, Judiciară) pot să se informeze despre activitatea ANI, accesând, în condiții egale, rapoartele anuale, dar și prin reprezentanții desemnați în CI.

5. Activitatea de control

În domeniul controlului, CI este împuternicit să efectueze:

- controlul privind depunerea în termen a declarațiilor de avere și interese personale de către președintele și vicepreședintele ANI, dar și de către inspectorii de integritate;
- controlul averilor și al intereselor personale, constatarea încălcării regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor de către președintele și vicepreședintele ANI, dar și de către inspectorii de integritate.

Legea garantează membrilor CI accesul pentru îndeplinirea eficientă a funcțiilor de control, la registrele de stat și la alte informații necesare, oferind accesul gratuit la platforma de interoperabilitate instituită de Guvern, dar și dreptul de a accesa date cu caracter personal în condițiile Legii nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal.

Din informațiile de care dispunem¹⁷, nu putem constata evoluții.

11 ANI, Raportul de activitate al Comisiei Naționale de Integritate și Autorității Naționale de Integritate pentru anul 2016, <http://ani.md/sites/default/files/RAPORT%20CNI%20-%20ANI%202016.pdf>.

12 Hotărârea CI nr. 2/2017 cu privire la aprobarea Raportului de activitate al Comisiei Naționale de Integritate și Autorității Naționale de Integritate pentru anul 2016, http://ani.md/sites/default/files/documente/Hot.%20CI%20nr.%202_0.pdf.

13 ANI, Raportul de activitate a Autorității Naționale de Integritate pentru anul 2017, [http://ani.md/sites/default/files/Raport%20de%20activitate%20ANI%20anul%202017%20\(1\).pdf](http://ani.md/sites/default/files/Raport%20de%20activitate%20ANI%20anul%202017%20(1).pdf).

14 Hotărârea CI nr. 1/2018 cu privire la aprobarea Raportului de activitate al Autorității Naționale de Integritate pentru anul 2017, <http://ani.md/sites/default/files/documente/HCI-1%20din%2021.02.2018.pdf>.

15 ANI, Raportul de activitate al Autorității Naționale de Integritate pentru anul 2018, <http://ani.md/sites/default/files/Raport%20de%20activitate%20ANI%20%20pentru%202018.pdf>.

16 Hotărârea CI nr. 3/2019 cu privire la aprobarea Raportului de activitate al Autorității Naționale de Integritate pentru anul 2018, <http://ani.md/sites/default/files/Hot%20CI%20raport%20ANI%202018.pdf>.

17 CI, Raportul de activitate al Consiliului de Integritate pentru anii 2017-2018, p. 18, <http://ani.md/ro/node/168>.

La acest compartiment, este de notat că, din păcate, nu a fost examinată minuțios oportunitatea atribuirii CI a funcției de control în privința inspectorilor de integritate, mai ales din perspectiva controlului care urmează a fi efectuat de către inspectorii de integritate în privința membrilor CI. Astfel, întotdeauna ar putea să se reproșeze CI că întârzie în a controla averile și interesele personale ale inspectorilor de integritate, pentru ca aceștia să tergiverseze procedurile de control în privința membrilor CI. Reamintim cazul membrului CI, Serghei Ostaf, care a depus cu întârziere declarația de avere și interese personale.¹⁸ Din informațiile disponibile¹⁹, în legătură cu acest caz, în adresa CI a parvenit solicitarea a doi cetățeni de atragere la răspundere a persoanei vizate, în temeiul art. 330/2 din Codul contravențional al Republicii Moldova. CI a remis petiția spre examinare ANI, cu ulterioara transmitere către inspectorii de integritate. La moment nu este clară decizia adoptată pe acest caz.

Recomandare: revizuirea normelor referitoare la atribuția CI în domeniul controlului, cel puțin, în privința inspectorilor de integritate, iar în caz de menținere a acestora – impulsionearea procedurilor.

6. Ședințele CI

În condițiile legii, CI activează prin intermediul ședințelor, care sunt publice și sunt prezidate, pe durata unei ședințe, de un președinte de ședință ales cu majoritatea voturilor membrilor desemnați. Ședințele sunt deliberative dacă la acestea participă 5 dintre membrii desemnați. Hotărârile CI se adoptă cu votul majorității membrilor desemnați și sunt semnate de președintele ședinței. Lucrările de secretariat ale CI sunt asigurate de către ANI și se desfășoară, de regulă, la sediul ANI. Membrii CI din rândul reprezentanților societății civile beneficiază, pentru fiecare ședință la care participă, de o indemnizație echivalentă cu a douăzecea parte (1/20) din salariul președintelui ANI, dar nu mai mult decât pentru patru ședințe pe lună.

În primul raport de monitorizare, am constatat că CI a fost convocat în ședința de constituire la 30 decembrie 2016, ulterior întrunindu-se în ședință ordinară la 16 ianuarie 2017.²⁰ În primii doi ani de activitate, CI s-a întrunit în 60 ședințe pentru a examina 171 de subiecte înscrise în agendă.²¹

Anul	Ședințe	Subiecte agendă
2018	19	81
2017	41	90

Din anul 2019, sunt disponibile doar informațiile pentru primele nouă luni, în această perioadă fiind desfășurate 8 ședințe ale CI, în agendă fiind 34 de subiecte incluse.²²

Descreșterea numărului de ședințe este firească. Or, practic, au fost realizate două din funcțiile esențiale ale CI – cea de reglementare și cea de organizare și desfășurare a concursurilor pentru funcțiile de președinte și vicepreședinte ale ANI.

18 moldovacurata.md, Document ANI: Serghei Ostaf, membru al Consiliului de Integritate (CI) al ANI a depus cu întârziere declarația de avere și interese personale, <https://www.moldovacurata.md/document-ani-serghei-ostaf-membru-al-consiliului-de-integritate-ci-al-ani-a-depus-cu-intarziere-declaratia-de-avere-si-interese-personale-1-1038>.

19 CI, Raportul de activitate al Consiliului de Integritate pentru anii 2017-2018, p. 21, <http://ani.md/ro/node/168>.

20 API, Raportul nr. 1 de monitorizare a eficienței sistemului național de control al averilor și intereselor persoanelor cu funcții publice și a activității Autorității Naționale de Integritate (ANI), pp. 24-26, http://www.api.md/upload/files/Raport_nr_1_Monitorizare_ANI.pdf.

21 CI, Raportul de activitate al Consiliului de Integritate pentru anii 2017-2018, p. 2, <http://ani.md/ro/node/168>.

22 ANI, Raport de activitate (ianuarie-septembrie 2019), p. 18, <http://ani.md/sites/default/files/Raport%20ANI%209%20luni%202019.pdf>.

Totuși, nu putem să nu remarcăm perioadele de funcționalitate redusă a CI, motivul fiind lipsa cvorumului prevăzut de lege. Este și din cauza numeroaselor absențe ale unor membri ai CI²³, în această ordine de idei fiind regretabilă, în special, numeroasele absențe ale reprezentantului societății civile, Tatiana Pașcovschi. Și mai regretabil este faptul că aceasta a demisionat doar la presiunea insistentă a societății.²⁴ Ce-i drept, chiar dacă Tatiana Pașcovschi, în iunie 2019, și-a depus demisia, această situație nu a îmbunătățit esențial lucrurile. Unul din motive constă în faptul că Ministerul Justiției a întârziat demararea procedurilor de selectare a reprezentantului societății civile în CI, argumentul fiind – intenția de a modifica regulile de selectare, astfel încât criteriile de evaluare a candidaților să fie cât mai clare.²⁵ Regulamentul privind selectarea reprezentanților societății civile în CI a fost modificat de către Guvern la 13 septembrie 2019²⁶, modificările suscitând critici justificate din partea societății civile.²⁷ Criteriile de evaluare a candidaților nu au devenit mai clare, fiind exclusă, din procedurile de concurs, proba interviului. Concursul a fost anunțat la 27 septembrie 2019²⁸, finalizând la 13 decembrie 2019 prin desemnarea lui Vitalie Palega²⁹. La concurs se înscriseră patru candidați³⁰.

Toate acestea s-au produs pe fundalul unui litigiu între Ministerul Justiției și un alt reprezentant al societății civile în CI, Dumitru Țîra, care fusese revocat, motivul invocat fiind participarea în calitate de candidat la alegerile locale generale din 20 octombrie 2019. Instanța judecătorească a suspendat în executare ordinul de revocare pe durata examinării cauzei.

Recomandare: Interesele celor trei puteri (Legislativă, Executivă, Judiciară) trebuie să fie echilibrate și proporționale cu interesele societății civile. Astfel, componenta CI necesită a fi completată cu încă doi membri, reprezentanți ai societății civile. În acest sens, se cer completări de rigoare la art. 12 alin. (1) din Legea nr. 132/2016.

23 moldovacurata.md, Doi membri ai Consiliului de Integritate, „campioni la absențe”. Expert: „Potrivit legii, demult ar fi trebuit revocați”, <https://www.moldovacurata.md/doi-membri-ai-consiliului-de-integritate-campioni-la-absente-expert-potrivit-legii-demult-ar-fi-trebuit-revocati-1-1007>.

24 moldovacurata.md, Membrii Consiliului de Integritate cred că Tatiana Pașcovschi ar trebui să fie demisă sau să-și depună demisia, <https://www.moldovacurata.md/membrii-consiliului-de-integritate-cred-ca-tatiana-pascovschi-ar-trebui-sa-fie-demisa-sau-sa-si-depuna-demisia-1-1006>, Viorica Zaharia, Tatiana Pașcovschi confirmă că se retrage din Consiliul de Integritate, <https://www.moldovacurata.md/tatiana-pascovschi-confirma-ca-se-retrage-din-consiliul-de-integritate-1-1429>.

25 moldovacurata.md, Consiliul de Integritate al ANI rămâne în continuare incomplet și nu se poate întruni din lipsă de cvorum, <https://www.moldovacurata.md/consiliul-de-integritate-al-ani-ramane-in-continuare-incomplet-si-nu-se-poate-intruni-din-lipsa-de-cvorum-1-999>.

26 Hotărârea Guvernului nr. 447/2019 cu privire la modificarea Hotărârii Guvernului nr. 1089/2016 pentru aprobarea Regulamentului privind selectarea Regulamentului privind selectarea reprezentanților societății civile în Consiliul de Integritate, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2019, nr. 290-294, art. 642.

27 moldovacurata.md, Concurs fără interviu pentru reprezentantul societății civile în Consiliul de Integritate, dar cu prezentarea personală a scrisorilor de intenție, <https://www.moldovacurata.md/concurs-fara-interviu-pentru-reprezentantul-societatii-civile-in-consiliul-de-integritate-dar-cu-prezentarea-personala-a-scrisorilor-de-intentie-1-993>.

28 MJ, Ministerul Justiției anunță concurs pentru selectarea unui candidat la funcția de membru în Consiliul de Integritate (termen limită 22 octombrie 2019), <http://justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=356&id=4519>.

29 MJ, A fost selectat reprezentantul societății civile, membru în Consiliul de Integritate, <http://www.justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=688&id=4676>, MJ, Hotărârea Comisiei de selectare a reprezentanților societății civile în Consiliul de Integritate, http://www.justice.gov.md/public/files/massmedia/Hotarirea_Comisiei_de_selectare_a_reprezentantilor_societatii_civile_in_Consiliul_de_Integritate.pdf, MJ, Ordinul Ministerului Justiției, nr. 338/2019 cu privire la desemnarea membrului în Consiliul de Integritate din rândul societății civile, <http://ani.md/sites/default/files/Ordin%20Palega.PDF>, Viorica Zaharia, A fost ales un nou membru al Consiliului de Integritate al ANI din partea societății civile, <https://www.moldovacurata.md/a-fost-ales-un-nou-membru-al-consiliului-de-integritate-al-ani-din-partea-societatii-civile-1-2329>.

30 MJ, Ministerul Justiției anunță candidații înscriși la concursul pentru funcția de membru în Consiliul de Integritate, <http://www.justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=4&id=4561>.

II. Transparența activității

1. Transparența declarațiilor de avere și interese personale

În conformitate cu art. 7 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 132/2016, în domeniul asigurării controlului averii și intereselor personale, ANI urmează să colecteze, depoziteze și să publice toate declarațiile de avere și interese personale pe pagina web oficială, dar și să asigure accesibilitatea permanentă la ele, cu excepția informațiilor și categoriilor specificate de lege.

Normele referitoare la transparența declarațiilor se conțin, în special, în art. 5 și 9 din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale (Legea nr. 133/2016). Potrivit acestor articole, declarația este un act public cu excepția informațiilor stabilite de lege. ANI este obligată să publice declarațiile recepționate pe pagina sa web oficială în termen de 30 de zile de la expirarea termenelor de depunere a declarațiilor, asigurând accesul permanent la acestea în decurs de 15 ani de la data depunerii.

Nu sunt publice și constituie informații cu acces limitat datele conținute în declarații referitoare la:

- numărul de identificare atribuit subiectului declarării;
- domiciliul și numărul de telefon al subiectului declarării;
- numele, prenumele, anii de naștere, adresele și numerele de identificare ale membrilor de familie și ale concubinului/concubinei lui;
- adresele și numerele cadastrale ale bunurilor imobile;
- numerele de înmatriculare ale bunurilor mobile;
- numerarul în monedă națională sau valută străină care nu face obiectul depunerilor financiare;
- numerele conturilor bancare;
- bunurile sub formă de metale sau pietre prețioase;
- obiectele de artă și de cult;
- obiectele ce fac parte din patrimoniul cultural național sau universal;
- colecțiile de artă, de numismatică, de filatelie, de arme;
- semnătura subiectului declarării.

La fel, nu sunt publice declarațiile subiecților declarării ale căror identitate și calitate constituie secret de stat în condițiile Legii nr. 245/2008 cu privire la secretul de stat. Este de reținut că, în condițiile art. 7/1 alineatele (7)-(9) din Legea nr. 133/2016, declarațiile depuse de către subiectul declarării, ale căror identitate și calitate constituie secret de stat, din cadrul Serviciului de Informații și Securitate, Centrului Național Anticorupție și Ministerului Afacerilor Interne, sunt controlate de către o comisie special desemnată în acest sens de către conducătorul organizației publice și care este constituită exclusiv din angajații organizației publice respective care au acces la informațiile secretizate. În cadrul controlului, comisia are atribuții similare celor delegate ANI. Serviciul de Informații și Securitate raportează anual, până la 30 iunie, subcomisiei pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului de Informații și Securitate despre numărul controalelor declarațiilor ofițerilor de informații și securitate, iar Centrul Național Anticorupție și Ministerul Afacerilor Interne raportează Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică.

Totodată, Legea nr. 133/2016, în art. 8, conține prevederi menite să asigure confidențialitatea informațiilor. Astfel, președintele, vicepreședintele, inspectorii de integritate și personalul ANI, dar și membrii CI cărora le-au devenit cunoscute date și informații care nu sunt publice ori care constituie secret de stat, secret bancar, secret comercial sau secret fiscal sunt obligați să nu divulge aceste informații în timpul exercitării funcțiilor lor, precum și după încetarea acestora.

Noțiunile cu care se operează în Legea nr. 133/2016 trebuie să fie înțelese în sensul legislației speciale.

Noțiune	Definiție	Actul citat
Secret de stat	Informații protejate de stat în domeniul apărării naționale, economiei, științei și tehnicii, relațiilor externe, securității statului, asigurării ordinii de drept și activității autorităților publice, a căror divulgare neautorizată sau pierdere este de natură să aducă atingere intereselor și/sau securității Republicii Moldova.	art. 1 din Legea nr. 245/2008 cu privire la secretul de stat
Secret bancar	Fapte, date și informații referitoare la activitatea băncii, precum și fapte, date sau informații, aflate la dispoziția băncii, referitoare la persoana, bunurile, activitatea, afacerea, relațiile personale sau de afaceri ale clienților băncii ori informațiile referitoare la conturile clienților (solduri, rulaje, operațiuni derulate), tranzacțiile încheiate de clienți, precum și a altor informații despre clienți care i-au devenit cunoscute.	art. 96 alineatele (1)-(2) din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor
Secret comercial	Informațiile care îndeplinesc cumulativ următoarele cerințe: sunt secrete în sensul că nu sunt, ca întreg sau astfel cum se prezintă sau se articulează elementele acestora, cunoscute la nivel general sau ușor accesibile persoanelor din cercurile care se ocupă, în mod normal, de tipul de informații în cauză; au valoare comercială prin faptul că sunt secrete; au făcut obiectul unor măsuri rezonabile, în circumstanțele date, luate de către persoana care deține în mod legal controlul asupra informațiilor respective, pentru a fi păstrate secrete.	art. 2047 alin. (3) din Codul civil al Republicii Moldova, nr. 1107/2002
Secret fiscal	Orice informație de care dispun organele cu atribuții de administrare fiscală, inclusiv informația despre contribuabilul ce constituie secret comercial, cu excepția informației despre încălcarea legislației fiscale	art. 129 pct. 19) din Codul fiscal al Republicii Moldova, nr. 1163/1997

În principiu, la capitolul transparenței declarațiilor de avere și interese personale, nu sunt obiecții. Nivelul de transparență a informațiilor conținute în declarațiile de avere și interese personale rămâne la discreția statelor, importantă fiind asigurarea echilibrului între capacitatea de a responsabiliza agenții publici și obligația de a securiza datele cu caracter personal, în special ale membrilor familiei. În opinia noastră, acest lucru este pe deplin asigurat. Ar putea să apară incidente tehnice, care nu au decât să fie soluționate prin buna gestionare a Sistemului Informațional Automatizat „e-Integritate”.³¹

Recomandare: administrarea potrivită a Sistemului Informațional Automatizat „e-Integritate” astfel încât să fie asigurată, în condițiile legii, transparența declarațiilor de avere și interese personale.

31 Pentru mai multe detalii despre sistem, a se vedea Hotărârea Curții de Conturi a Republicii Moldova nr. 70/2019 cu privire la Raportul auditului performanței privind funcționalitatea și eficacitatea Sistemului Informațional Automatizat „e-Integritate” și raportul propriu-zis, <http://ani.md/ro/node/147>.

2. Transparența rezultatelor controlului

În sensul art. 34 alin. (5) din Legea nr. 132/2016, acțiunile și actele efectuate de inspectorul de integritate în cadrul controlului averii nu sunt publice, cu excepția actului de constatare, care se publică pe pagina web oficială a ANI cu respectarea legislației privind protecția datelor cu caracter personal. Prevederi similare se conțin și în art. 37 alin. (4) din Legea nr. 132/2016, acestea reoferindu-se la acțiunile și actele efectuate de inspectorul de integritate în cadrul controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților sau al restricțiilor, care, nici ele, nu sunt publice, cu excepția actului de constatare, care se publică pe pagina web oficială a ANI cu respectarea legislației privind protecția datelor cu caracter personal. În acest sens, nu este clar în ce măsură se păstrează confidențialitatea acțiunilor întreprinse sau actelor emise de către inspectorul de integritate, dacă, în final, actul de constatare, care nu poate să nu le specifice, este public.

În legătură cu transparența rezultatelor controalelor, dar și a declarațiilor propriu-zise, pe parcursul activității ANI, s-au reliefat câteva probleme majore. Potrivit jurnaliștilor de investigații, ANI interpretează confuz cererile de acces la informație drept petiții, refuzând să ofere informații, drept motiv fiind invocată neîntrunirea condițiilor de formă.³² În pofida apelului ANI³³, din care concluzionăm că instituția face o distincție clară între o cerere de acces la informație și o petiție, jurnaliștii continuă să se confrunte cu refuzurile confuze ale entității.

Reamintim că în condițiile articolelor 4, 6, 10 și 12 din Legea nr. 982/2000 privind accesul la informație oricine are dreptul de a solicita, de a primi și de a face cunoscute informațiile oficiale. Informații oficiale sunt considerate toate informațiile aflate în posesia și la dispoziția furnizorilor de informații care au fost elaborate, selectate, prelucrate, sistematizate și/sau adoptate de organe ori persoane oficiale sau puse la dispoziția lor în condițiile legii de către alți subiecți de drept. Informațiile oficiale trebuie să fie puse la dispoziția solicitanților în baza unei cereri scrise sau verbale, care conține: detalii suficiente și concludente pentru identificarea informației solicitate; modalitatea acceptabilă de primire a informației solicitate; date de identificare ale solicitantului. Cererea poate fi înaintată verbal în cazurile în care este posibil răspunsul pozitiv, cu satisfacerea imediată a cererii de furnizare a informației. În cazul în care furnizorul intenționează să refuze accesul la informația solicitată, el va informa solicitantul despre aceasta și despre posibilitatea depunerii unei cereri scrise. Elaborarea și furnizarea unor informații analitice, de sinteză sau inedite pot fi efectuate în baza unui contract între solicitant și furnizorul de informații, contra unei plăți negociabile, dacă furnizorul va fi disponibil și în drept să realizeze o asemenea ofertă. Orice persoană care solicită informații în conformitate cu legea este absolvită de obligația de a-și justifica interesul pentru informațiile solicitate.

Prin petiție, în sensul art. 9 din Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116/2018, se înțelege orice cerere, sesizare sau propunere adresată unei autorități publice de către o persoană fizică sau juridică, legea delimitând clar aceste categorii.

Prin cerere	se solicită emiterea unui act administrativ individual sau efectuarea unei operațiuni administrative.
Prin sesizare	se informează autoritatea publică cu privire la o problemă de interes personal sau public.
Prin propunere	se urmărește realizarea de către autoritatea publică a unor acțiuni de interes public.

Codul administrativ al Republicii Moldova detaliază elementele care trebuie să fie întrunite de o petiție. Potrivit art. 75 alin. (1), petiția trebuie să conțină următoarele elemente: numele și prenumele sau denumirea petiționarului; domiciliul sau sediul petiționarului și adresa de poștă electronică dacă se solicită răspuns pe această cale; denumirea autorității publice; obiectul petiției și motivarea acesteia; semnătura petiționarului ori a reprezentantului său legal sau împuternicit, iar în cazul petiției transmise în formă electronică – semnătura electronică.

³² Lilia Zaharia, ANI continuă să califice solicitările de informații drept petiții, refuzând să ofere informații de interes public, <https://www.moldova-curata.md/ani-continua-sa-califice-solicitarile-de-informatii-drept-petiitii-refuzand-sa-ofere-informatii-de-interes-public-1-1014>.

³³ ANI, Apel public, <http://ani.md/ro/node/444>.

Având aceste prevederi, problema pare a fi generată, mai degrabă, de o interpretare diferită, nu totdeauna potrivită, a prevederilor legale, decât de esența și calitatea normelor legale.

Cu referire la transparența rezultatelor controlului, o altă problemă remarcată de jurnaliștii de investigații, a provocat critici restricționarea de către ANI, în scopul pretins de a proteja datele cu caracter personal, a accesului la unele categorii de informații.³⁴ Este vorba de numele și prenumele demnitarilor care au cerut în instanță anularea actelor emise în privința lor de CNI. Și în acest caz problema rezidă, mai degrabă, în interpretarea eronată a legii. Or, în sensul art. 10 din Legea nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal, limitările/restricțiile la eliberarea informațiilor nu se aplică în situația în care prelucrarea datelor se face exclusiv în scopuri jurnalistice și dacă informațiile sunt strâns legate de calitatea de persoană publică a subiectului datelor cu caracter personal sau de caracterul public al faptelor în care acesta este implicat. De altfel, amintim garanțiile de care se bucură jurnaliștii în condițiile Legii presei, nr. 243/1994. Astfel, potrivit art. 3 din legea citată, persoanele oficiale ale autorităților publice prezintă operativ materialul și informațiile solicitate de publicațiile periodice și de agențiile de presă, cu excepțiile stabilite expres de lege. În sensul art. 20 din aceeași lege, în scopul exercitării atribuțiilor profesionale, jurnalistul are dreptul: să obțină și să difuzeze informații; să fie primit în audiență de persoane oficiale; să se adreseze oricărei instituții pentru a verifica faptele și circumstanțele vizate în anumite materiale.

Totuși, în contextul celor relatate, din discuțiile pe care le-am avut cu reprezentanții ANI în elaborarea raportului, problema rezidă și în recomandările obținute de entitate de la Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, dar și unele precedentele judiciare. În spiritul acestora, ANI nu plasează pe pagina web decât actele de constatare rămase definitive, iar, la inițierea controlului, în comunicatele oferite publicului, depersonalizează datele despre persoanele vizate.

Recomandarea: uniformizarea practicilor interne prin îndrumări metodologice destinate inspectorilor de integritate care ar specifica informațiile din actul de constatare care își păstrează confidențialitatea, dar și uniformizarea practicii judiciare, eventual, printr-o hotărâre explicativă a Curții Supreme de Justiție.

3. Transparența procesului decizional

ANI este una din autoritățile care cade sub incidența cadrului legal privind transparența procesului decizional.³⁵ În acest context, în calitate de prevederi generale, sunt de menționat normele din art. 20 alin. (2) din Legea integrității, nr. 82/2017, potrivit cărora conducătorul entității publice este obligat:

- să instituie mecanisme de cooperare și de parteneriat cu societatea;
- să asigure informarea publicului asupra organizării procesului decizional;
- să asigure recepționarea și examinarea recomandărilor părților interesate în scopul utilizării lor la elaborarea proiectelor de decizii;
- să asigure consultarea opiniei părților interesate la examinarea proiectelor de decizii;
- să asigure anunțarea și organizarea ședințelor publice la care se adoptă deciziile;
- să asigure informarea publicului referitor la deciziile adoptate, atât în regim obișnuit, cât și în regim de urgență, cu prezentarea argumentării;
- să sancționeze disciplinar agenții publici care nu au realizat obligațiile încredințate în conformitate cu regulile interne adoptate și cu legislația în domeniu.

³⁴ moldovacurata.md, ANI ascunde informațiile de interes public. A refuzat să divulge cine sunt demnitarii care au cerut în instanță anularea actelor fostei CNI. <https://www.moldovacurata.md/ani-ascunde-informatiile-de-interes-public-a-refuzat-sa-divulge-cine-sunt-demnitarii-care-au-cerut-in-instanta-anularea-actelor-fostei-cni-1-1027>.

³⁵ O analiză a cadrului legal menit să asigure transparența procesului decizional se conține în: ADEPT, Transparența decizională în activitatea Parlamentului: prevederi legale, aplicabilitate și aplicare, <http://www.e-democracy.md/files/td/transparența-decizională-parlament-2013.pdf>.

Prin instituirea mecanismelor de cooperare și de parteneriat cu societatea, în sensul normelor citate, înțelegem:

- adoptarea regulilor interne privind procedurile de informare, consultare și participare în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor;
- întocmirea listei generale a părților interesate;
- desemnarea agenților publici responsabili de asigurarea transparenței în procesul decizional din entitatea publică.

Legea prevede un minimum de condiții care trebuie să fie îndeplinite pentru informarea publicului asupra organizării procesului decizional, și anume:

- publicarea informației referitoare la programele (planurile) anuale de activitate ale entității publice;
- publicarea informației privind regulile interne adoptate, a listei generale a părților interesate, precum și a informației privind agenții publici responsabili de asigurarea transparenței în procesul decizional din entitatea publică;
- informarea publicului, prin intermediul anunțurilor scrise, privind inițierea elaborării deciziei sau, după caz, privind retragerea unui proiect de decizie din procesul de elaborare;
- punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;
- publicarea raportului anual privind asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul entității publice.

În calitate de norme speciale în domeniu servesc prevederile din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, prevederi dezvoltate prin Hotărârea nr. 967/2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional.

Generalizând rigorile, aplicabile ANI, entitatea ar trebui să aducă dovada instituționalizării mecanismelor menite să asigure transparența procesului decizional prin:

- adoptarea procedurilor interne referitoare la transparența procesului decizional;
- desemnarea persoanei responsabile de coordonarea procesului de consultare publică;
- instituirea liniei telefonice instituționale de informare a societății civile;
- elaborarea, actualizarea și publicarea listei părților interesate;
- crearea și întreținerea, pe pagina web oficială, a compartimentului dedicat transparenței decizionale;
- elaborarea și publicarea rapoartelor anuale privind transparența procesului decizional.

Compartimentul web dedicat transparenței decizionale trebuie să conțină:

- regulile interne privind procedurile de informare, consultare și participare în procesul decizional;
- informația privind numele, prenumele, funcția și numărul de contact al persoanei responsabile de procesul decizional în cadrul autorității publice;
- programele (trimestriale/anuale) de elaborare a proiectelor de decizii, cu indicarea proiectelor care urmează a fi supuse obligatoriu consultării publice;
- anunțurile privind inițierea elaborării deciziei;
- anunțurile privind retragerea unui proiect din procesul de elaborare;
- anunțurile privind organizarea consultării publice;
- proiectele de decizii și materialele aferente acestora, precum și deciziile adoptate;
- rezultatele consultării publice (procese-verbale ale întrunirilor publice consultative, sinteza recomandărilor);
- raportul anual al autorității publice privind transparența procesului decizional.

Având în vedere acest set de condiții, este de reținut că ANI, pe pagina web oficială, a creat un compartiment dedicat transparenței decizionale³⁶. Acesta, însă, pornind de la cele reținute în tabelul ce urmează, nu este menținut adecvat.

<p>Regulile interne privind procedurile de informare, consultare și participare în procesul decizional</p>	<p>Pe pagina web, la compartimentul dedicat transparenței decizionale, este plasat ordinul președintelui pentru aprobarea Regulamentului cu privire la asigurarea transparenței în procesul decizional în cadrul Autorității Naționale de Integritate, în anexă fiind plasat regulamentul propriu-zis. Însă, pornind de la faptul că documentul plasat pe pagina web nu conține nici data, nici semnătura emitentului, nu avem certitudinea că este versiunea adoptată și executorie a documentului.³⁷</p>
<p>Informația privind numele, prenumele, funcția și numărul de contact al persoanei responsabile de procesul decizional în cadrul autorității publice</p>	<p>Informația este indisponibilă. Din documentul menționat mai sus, înțelegem că, în calitate de coordonator al procesului de consultare publică, este desemnat Eugeniu Vițu, consultant principal al Serviciului informare și relații cu publicul. Informațiile nu par a fi actualizate, pornind de la actuală organigramă a ANI.</p>
<p>Programele (trimestriale/anuale) de elaborare a proiectelor de decizii, cu indicarea proiectelor care urmează a fi supuse obligatoriu consultării publice</p>	<p>Indisponibile. Pe pagina web oficială este plasat Planul de acțiuni al Autorității Naționale de Integritate pentru anul 2019, care conține acțiuni de elaborare, fără însă a specifica actele care urmează a fi elaborate și care urmează a fi supuse obligatoriu consultării publice.</p>
<p>Anunțurile privind inițierea elaborării deciziei</p>	<p>Indisponibile. Compartimentul dedicat transparenței decizionale nici nu are un astfel de sub-compartiment. În condițiile art. 9 din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, după inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică trebuie să plaseze pe pagina web, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv care trebuie să conțină: argumentarea necesității de a adopta decizia; termenul-limită, locul și modalitatea în care părțile interesate pot prezenta sau expedia recomandări; datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor (numele și prenumele, numărul de telefon, adresa electronică).</p>
<p>Anunțurile privind retragerea unui proiect din procesul de elaborare</p>	<p>Compartimentul dedicat transparenței decizionale nici nu are un astfel de sub-compartiment. În conformitate cu pct. 30 din Regulamentul cu privire la procedurile de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 967/2016, în caz de retragere a unui proiect de decizie din procesul de consultare publică, autoritatea trebuie să plaseze respectivul anunț, indicând motivul.</p>
<p>Anunțurile privind organizarea consultării publice</p>	<p>La accesarea sub-compartimentului respectiv, se afișează: Regulamentul de organizare și funcționare a Colegiului disciplinar al ANI; Strategia instituțională a ANI; Regulamentul CI; Raportul de activitate a ANI pentru anul 2018; Raportul de activitate a CI pentru anii 2017-2018. Potrivit pct. 18 din Regulamentul cu privire la procedurile de consultare publică cu</p>

³⁶ <http://ani.md/ro/node/324>

³⁷ Din informațiile deținute (ANI, Raportul de activitate pentru anul 2018, p. 3, <http://ani.md/sites/default/files/Raport%20de%20activitate%20ANI%20pentru%202018.pdf>), Regulamentul cu privire la asigurarea transparenței în procesul decizional în cadrul ANI a fost aprobat prin ordinul ANI nr. 6/2018 (22 ianuarie 2018).

	<p>societatea civilă în procesul decizional, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 967/2016, informația despre organizarea consultărilor publice privind proiectul de decizie este prezentată în forma unui anunț, însoțit de proiectul deciziei și materialele aferente acestuia (note informative comprehensive, studii analitice, analize ex-ante, tabele de concordanță cu legislația comunitară, alte materiale care au stat la baza elaborării proiectului de decizie etc.), care trebuie să includă obligatoriu: argumentarea necesității de a adopta decizia; data plasării anunțului; termenul-limită de prezentare a recomandărilor; modalitatea în care părțile interesate pot avea acces la proiectul de decizie; modalitatea consultărilor publice; modalitatea în care părțile interesate pot prezenta sau expedia recomandări; numele și datele de contact (numărul de telefon, adresa poștei electronice, adresa poștală) ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor referitoare la proiectul de decizie supus consultării. Totuși, este de remarcat că pe pagina web, la compartimentul Anunțuri au fost plasate câteva anunțuri ce țin de consultarea unor proiecte de decizii, textul cărora nu totdeauna corespunde exigențelor legale, dar și nefiind de fiecare dată respectate termenele de consultare.³⁸</p>
<p>Proiectele de decizii și materialele aferente acestora, precum și deciziile adoptate</p>	<p>Pe pagina web oficială, la sub-compartimentul Anunțuri consultări publice, se afișează cinci documente, dintre care doar două poartă un caracter normativ, fără a fi disponibile materialele aferente și referințele de rigoare la deciziile adoptate.</p>
<p>Rezultatele consultării publice (procesele-verbale ale întrunirilor publice consultative, sinteza recomandărilor)</p>	<p>Indisponibile. În virtutea punctelor 14, 24, 25 și 29 din Regulamentul cu privire la procedurile de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 967/2016, autoritățile publice trebuie să înregistreze toate recomandările părților interesate parvenite pe parcursul desfășurării consultărilor publice a proiectului de decizie și să le includă în sinteza recomandărilor. Recomandările verbale trebuie să fie reflectate în procesele-verbale întocmite de subdiviziunea-autor, iar cele scrise sau în formă electronică în registrul de intrare a documentelor autorității publice. Sinteza recomandărilor și procesele-verbale ale întrunirilor de consultare publică trebuie să fie plasate pe pagina web.</p>
<p>Raportul anual al autorității publice privind transparența procesului decizional</p>	<p>Pe pagina web, este plasat raportul pentru anul 2018, care însă nu corespunde standardelor legale. În condițiile pct. 41 din Regulamentul cu privire la procedurile de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 967/2016, raportul anual privind transparența în procesul decizional trebuie să conțină: numărul deciziilor adoptate de autoritatea publică respectivă pe parcursul anului de referință; numărul total al recomandărilor recepționate în cadrul procesului decizional; numărul întrunirilor consultative, al dezbaterilor publice și al ședințelor publice organizate; numărul cazurilor în care acțiunile sau deciziile autorităților publice au fost contestate pentru nerespectarea Regulamentului și sancțiunile aplicate pentru încălcarea acestuia. Raportul anual trebuie să fie făcut public nu mai târziu de sfârșitul lunii ianuarie al anului imediat următor anului de referință.</p>

38

Astfel, ANI se confruntă cu probleme care nu pot fi neglijate în asigurarea transparenței decizionale. Mai mult, nu putem să nu remarcăm și o altă problemă: în pofida problemelor reclamate de ANI în activitatea

38 Proiectul Regulamentului de selectare a conducerii ANI publicat pentru discuții publice, <http://ani.md/ro/node/54>, Consiliul de Integritate lansează repetat pentru discuții publice proiectul Regulamentului de selectare a conducerii ANI, <http://ani.md/ro/node/97>, Consiliul de Integritate lansează o invitație societății civile, <http://ani.md/ro/node/153>, ANI anunță consultări publice pe marginea proiectului Regulamentului cu privire la suplinirea funcției de inspector de integritate, <http://ani.md/ro/node/267>, Consiliul de Integritate anunță consultări publice, <http://ani.md/index.php/ro/node/403>, Anunț privind organizarea consultării publice, <http://ani.md/ro/node/446>.

sa, probleme generate de cadrul legal imperfect, ANI nu este vizibilă în elaborarea și promovarea propunerilor de îmbunătățire a legii. Pe pagina web nu putem găsi decât o singură relatare în acest sens.³⁹ Aceasta, însă, datează cu 23 septembrie 2016.

Recomandare: punerea în aplicare, plenară și potrivită, de către ANI a prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, precum și a normelor Regulamentului cu privire la procedurile de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 967/2016.

III. Activitatea de control a ANI

Procesul de reorganizare instituțională a Comisiei Naționale de Integritate s-a soldat cu încetarea de către CNI/ANI pentru o perioadă de circa 2 ani a activității de control, până la angajarea inspectorilor de integritate și instituirea unui cadru intern de organizare și funcționare a instituției reorganizate. Această perioadă a durat până pe 12 iunie 2018, când au fost angajați primii 4 inspectori de integritate. Din aceste considerente, prezenta cercetare analizează activitatea de control a ANI pentru perioada **12 iunie 2018 -31 decembrie 2019**.

1. Calitatea datelor oficiale privind activitatea de control a ANI

Analiza rapoartelor de activitate ale ANI pentru anii 2017-2018 și a datelor furnizate de ANI pentru anul 2019 au scos în evidență caracterul uneori inconsistent al informațiilor prezentate în rapoarte cu referire la activitatea instituției. De exemplu, pot servi datele cu privire la numărul de sesizări și petiții privind efectuarea controlului depuse în perioada august 2016 – decembrie 2018. Potrivit Raportului de activitate pentru anul 2017⁴⁰, pe parcursul anului, ANI a recepționat 144 de petiții, suplimentar la cele 84 de petiții, de aceeași categorie, înregistrate în perioada 01.08.2016 – 31.12.2016, pe când în raportul de activitate pentru anul următor apare cifra de 86 petiții/sesizări în perioada 01.08-31.12.2016 și 140 de petiții/sesizări în anul 2017⁴¹.

Totodată, poate fi constatată și lipsa unui set standardizat și constant de indicatori de performanță, care să permită o analiză a activității ANI în dinamică. În timp ce unii indicatori pot fi găsiți în toate cele trei rapoarte de activitate ale ANI, alți indicatori, fie apar doar într-un singur raport, cum ar fi, de exemplu, numărul notificărilor de ridicare a mandatului⁴², numărul sesizărilor per pretinsul obiect al încălcării (avere, conflict de interese, incompatibilități)⁴³ sau mărimea sancțiunilor contravenționale aplicate și achitate⁴⁴, fie sunt prezentați cu un nivel diferit de dezagregare, cum ar fi numărul actelor de constatare per categorii de subiecți ai declarării, fie lipsesc în întregime – numărul sesizărilor parvenite și din oficiu sau numărul hotărârilor instanțelor de judecată per obiect al litigiului. Lipsa unei continuități în prezentarea aceluiași set de date creează dificultăți de evaluare a performanței ANI pe anumite domenii de activitate, atât pentru public, cât și pentru ANI, însăși. În același timp, trebuie remarcat faptul că planul

39 ANI propune unele modificări și completări la pachetul de legi aprobat la 17.06.2016, <http://ani.md/ro/node/5>.

40 ANI, Raportul de activitate pentru anul 2017, p. 5.

41 ANI, Raportul de activitate pentru anul 2018, p. 10.

42 ANI, Raportul de activitate pentru anul 2018, p.11.

43 ANI, Raportul de activitate pentru anul 2017, p.6.

44 ANI, Raportul de activitate pentru anul 2018, p.13.

de acțiuni al ANI pentru anul 2019 conține un set desfășurat de indicatori pentru evaluarea activității de verificare a declarațiilor, dar și de control a averii și intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, al restricțiilor și limitărilor.

Mai observăm că structura rapoartelor se schimbă anual, care poate fi explicată parțial prin extinderea activității ANI pe anumite domenii și respectiv, necesitatea de raportare detaliată a acestora (ex. extinderea activității de instruire ca urmare a introducerii obligativității depunerii online a declarațiilor de avere și interese personale). Totodată, informația despre activitatea de control a ANI este dispersată în mai multe documente plasate în diferite compartimente pe pagina web: Rapoarte, Acte de constatare, Activitate juridică, Comunicate de presă, care nu dispun de opțiunea de informare a publicului. Deseori, informația este prezentată într-un mod prea general, dificil de înțeles pentru un simplu utilizator.

În acest context, ținem să menționăm că Sistemul Informațional Automatizat „e-Integritate” (în continuare SIA „e-Integritate”), cu care operează astăzi ANI a fost prevăzut drept un instrument pentru depunerea, arhivarea, verificarea și **analiza automată** a declarațiilor de avere și interese personale și pentru facilitarea accesului electronic al cetățenilor și instituțiilor interesate la informațiile de interes public. Auditul performanței privind funcționalitatea și eficacitatea SIA „e-Integritate”, realizat în noiembrie 2019, a constatat că funcționalitatea Sistemului a fost afectată de mai multe probleme și deficiențe, care nu a permis utilizarea corespunzătoare a acestuia. În consecință, ANI continuă să utilizeze în paralel modul tradițional (pe suport de hârtie, electronic) de colectare a datelor și verificare a corectitudinii acestora.⁴⁵

Recomandare:

- **aprobarea unui set standardizat de indicatori de performanță instituțională și a unui format unic de raportare internă. Indicatorii respectivi pot fi preluați din planul de acțiuni al ANI pentru anul 2019;**
- **actualizarea SIA „e-Integritate” la necesitățile actuale ale utilizatorilor din cadrul ANI și valorificarea acestuia pentru generarea automată și sistematică a indicatorilor de performanță a activității de control a ANI.**
- **sistematizarea informației, în limitele posibile, și revizuirea structurii paginii web, adaptarea la necesitățile utilizatorului, inclusiv prin introducerea modului „Alertă”**
- **introducerea unor metode inovative de vizualizare a informației.**

2. Activitatea Inspectoratului de Integritate

Potrivit prevederilor Legii nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (Legea nr. 132/2016), printre atribuțiile cheie ale instituției la capitolul realizării controlului averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor, se numără:

- controlul declarațiilor de avere și interese personale, și anume verificarea depunerii în termen a declarațiilor de către subiecții declarării, precum și verificarea respectării cerințelor de formă a declarațiilor de avere și interese personale.
- controlul averii și intereselor personale (inclusiv 3 ani după exercitarea mandatului), care presupune verificarea datelor și informațiilor privind averea existentă a persoanei supuse controlului, precum și modificările patrimoniale intervenite pe durata exercitării mandatelor, a funcțiilor publice sau de demnitate publică.
- controlul privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor.
- constatarea și sancționarea încălcărilor regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor.

⁴⁵ ANI, Raportul auditului performanței privind funcționalitatea și eficacitatea Sistemului Informațional Automatizat „e-Integritate”, noiembrie 2019.

2.1 Controlul declarațiilor de avere și interese personale

Către începutul anului 2020, pe *Portalul Declarațiilor* de pe pagina web a ANI erau 153.150 de declarații de avere și interese personale, semnate digital, depuse în format electronic în perioada 2018-2020⁴⁶.

Tabelul 1. Declarații depuse în format electronic în perioada 2018-2019

	Trim. I, 2018	2018	Trim. I, 2019	2019
Declarații depuse	58,080	69,107	58,619	85,043*
Declarații anuale	55,539	56,802	57,972	
Declarații la angajare	1,654	6,979	186	
Declarații la eliberare	887	5,326	461	

* Date calculate de autor

Sursa: rapoartele de activitate ale ANI

Pentru anul 2019 lipsesc date despre numărul total de declarații depuse de către subiecții declarării. În schimb, ANI oferă informații despre numărul de declarații de avere și interese personale examinate în 2019, care constituie **2764** sau 2.4% din numărul total de declarații de avere și interese anuale depuse în trim. I (2018) și trim. I (2019). Capacitatea redusă de verificare a declarațiilor a ANI, care este comparabilă cu cea a CNI în perioada sa de instituționalizare (care pe parcursul anului 2013 a verificat 3% din cele 110 000 de declarații recepționate)⁴⁷, ar putea fi determinată de următoarele cauze:

- numărul redus al inspectorilor de integritate. Către sfârșitul anului 2019 au fost suplinite doar 17 din cele 43 de posturi, în urma a 5 concursuri desfășurate de ANI pe parcursul anilor 2018-2019⁴⁸;
- funcționarea inadecvată a SIA „e-Integritate” care să permită identificarea automată a declarațiilor ”problematică”, ce nu respectă cerințele de formă⁴⁹. Această problemă se regăsește și în concluziile raportului de audit, care arată că modulul respectiv din sistem, care trebuia să automatizeze controlul declarațiilor depuse de subiecții declarării, nu este adaptat la noile prevederi ale cadrului normativ și respectiv nu este pe deplin utilizat de către ANI.⁵⁰

Totuși, în conformitate cu art. 27 alin. (3) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (Legea nr. 132/2016), cel puțin 40% dintre controalele declarațiilor de avere și interese personale efectuate în decursul unui an calendaristic vor viza persoane cu funcții de demnitate publică, care vor fi selectate în mod aleatoriu pentru controlul din oficiu al acestora. Din informațiile publice disponibile pe pagina web a ANI, la 21 mai 2019 a fost emisă dispoziția Președintelui ANI privind controlul declarațiilor de avere și interese personale depuse de către subiecții declarării pentru anul 2018 (deputați, miniștri, judecători, procurori, etc.). În baza acestei dispoziții, inspectorii de integritate au verificat declarațiile tuturor judecătorilor⁵¹, și doar o parte din cele 700 de declarații ale tuturor procurorilor⁵², în

46 Conform datelor oferite de ANI în prezentarea ”Obiective și realizări ale ANI în 2019”, Chișinău, 24.01.2020.

47 ADEPT, ”Comisia Națională de Integritate la doi ani de activitate: Așteptări și realizări”, 2014, p.16, <http://www.e-democracy.md/files/cni-2-ani-mariana-kalughin.pdf>.

48 API, Raportul nr. 1 de monitorizare a eficienței sistemului național de control al averilor și intereselor persoanelor cu funcții publice și a activității Autorității Naționale de Integritate (ANI), p.29, http://www.api.md/upload/files/Raport_nr_1_Monitorizare_ANI.pdf.

49 moldovacurata.md, interviu cu Ion Nicolaev, inspector de integritate ANI, 31 august 2019, <https://www.moldovacurata.md/ion-nicolaev-inspector-de-integritate-nu-inteleg-de-ce-pe-exterior-se-creaza-aceasta-impresie-ca-la-ani-totul-e-mort-si-nu-se-face-nimic-1-563>.

50 ANI, Raportul auditului performanței privind funcționalitatea și eficacitatea Sistemului Informațional Automatizat „e-Integritate”, p. 24, noiembrie 2019.

51 ANI, ”Declarațiile tuturor judecătorilor au fost verificate de ANI”, 13.08.2019, <http://ani.md/ro/node/813>

52 ANI, ”Declarațiile a circa 300 de procurori au fost verificate”, 04.09.2019, <http://ani.md/ro/node/852>

total 700 de declarații ale persoanelor cu funcții de demnitate publică sau 25% din cele 2764 de declarații de avere și interese personale examinate în anii 2018-2019.

Recomandare:

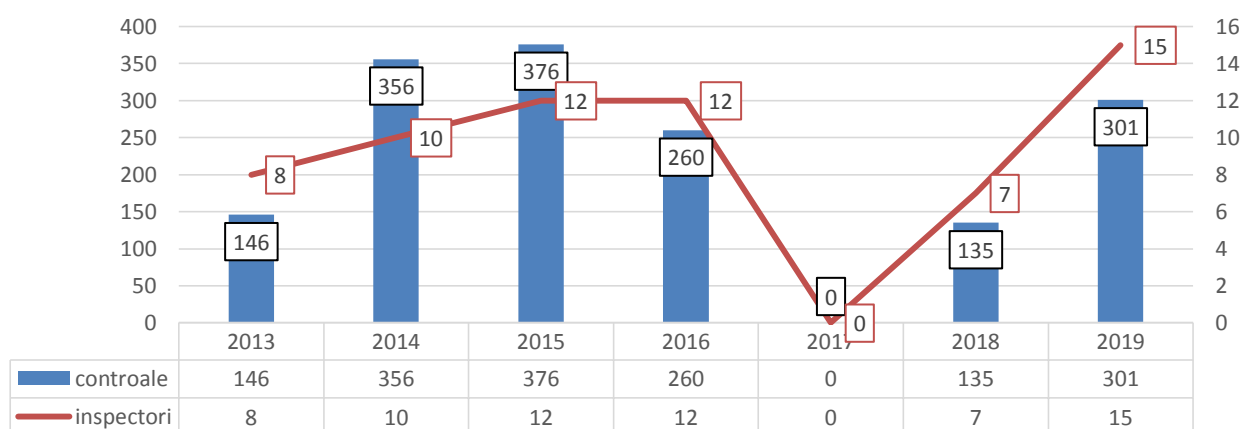
- reținem recomandarea făcută mai sus de actualizare a SIA „e-Integritate” la necesitățile actuale ale utilizatorilor din cadrul ANI și înlăturarea deficiențelor care împiedică deplina funcționare a modului automatizat de verificare a declarațiilor de avere și interese personale;
- aprobarea unui calendar de informare sistematică a publicului despre activitatea de control a Inspectoratului de Integritate

2.2 Controlul averilor și intereselor personale și a respectării regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, al restricțiilor și al limitărilor

În perioada analizată, ANI a cunoscut o creștere constantă a activității de control (Figura 1), însă aceasta rămâne a fi sub nivelul înregistrat de CNI în perioada de instituționalizare din 2013-2014. Putem doar presupune că acest decalaj a fost determinat de apariția unui volum suplimentar de lucru pentru inspectorii de integritate, după introducerea în anul 2017 a obligativității certificatelor de integritate pentru candidații la funcțiile publice electivă și cele selectate prin concurs⁵³. În total, în anii 2018-2019, ANI a eliberat 2.764 de certificate de integritate, dintre care 1.876 sau 68% pentru candidații la alegerile parlamentare din 24 februarie 2019 și candidații la funcția de ales local⁵⁴. De remarcat că, în rezultatul modificărilor operate la Codul Electoral (Legea nr. 113 din 15.08.2019), certificatul de integritate, eliberat de ANI, a fost înlocuit cu declarația pe propria răspundere (art. 49 alin. (1) lit f) din Codul Electoral). Amendamentele respective au contracarat riscul de blocare a activității de control a ANI, prin excluderea necesității de eliberare a circa 60 de mii de certificate de integritate, estimate a fi solicitate de către candidații la alegerile locale generale din octombrie-noiembrie 2019.

Figura 1.

Controale inițiate de CNI și ANI

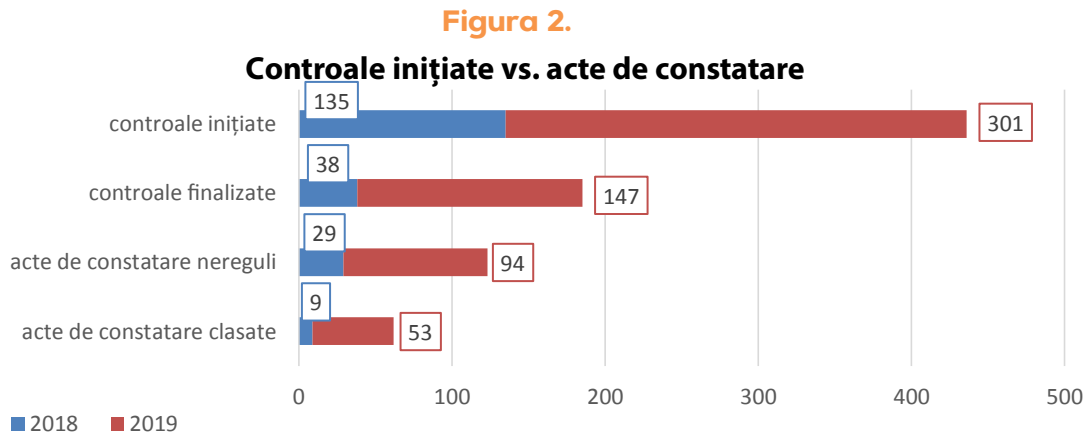


Sursa: rapoartele de activitate ale CNI și ANI

⁵³ Certificatul de integritate introdus prin Legea Nr. 154 din 20.07.2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, în vigoare din 21.07.17

⁵⁴ ANI, Raportul de activitate pentru ianuarie-septembrie 2019, p. 15.

O dată cu creșterea numărului de inspectori angajați, pe parcursul anilor 2018-2019 a crescut mai bine de 2 ori și **numărul sesizărilor privind incidentele de integritate**, examinate de către ANI și finalizate cu întocmirea unui proces-verbal, de la 179 în 2018 la 453 în 2019. Această dinamică pozitivă poate fi observată și la capitolul **controalelor finalizate** (Figura 2). Procentul de finalizare a controalelor a crescut de la 28% în 2018 la 49% în 2019, la fel și numărul actelor de constatare emise. În total, în perioada 2018-2019, ANI a emis 185 de acte de constatare, dintre care 62 sau 33% au fost clasate. Totuși, capacitatea de control a ANI rămâne a fi redusă, dacă raportăm acest indicator la numărul de declarații anuale depuse de către subiecții declarării sau la numărul de declarații de avere și interese verificate.



Sursa: rapoartele de activitate ale ANI

Performanța modestă a ANI la capitolul controlului averilor și intereselor personale este confirmată și de rezultatele preliminare ale controalelor declarațiilor de avere ale judecătorilor și procurorilor, depuse în 2018 (tabelul 2). Cele 6 controale inițiate și 16 cauze contravenționale pornite vin în dezacord cu multiplele investigații jurnalistice având în vizor stilul de viață luxos al mai multor procurori și judecători⁵⁵ neconform cu veniturile obținute, donațiile impunătoare primite cu regularitate, bunurile luxoase deținute în folosință etc. Problema, așa cum recunosc și inspectorii de integritate, rezidă în prevederile lacunare și deficiente ale Legii nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale (Legea nr. 133/2016), care sunt pe larg utilizate de către unii subiecți ai declarării pentru justificarea quasi-legală a bunurilor sau mijloacelor financiare obținute ilegal.

Tabel 2. Rezultatele controalelor declarațiilor de avere ale procurorilor și judecătorilor*

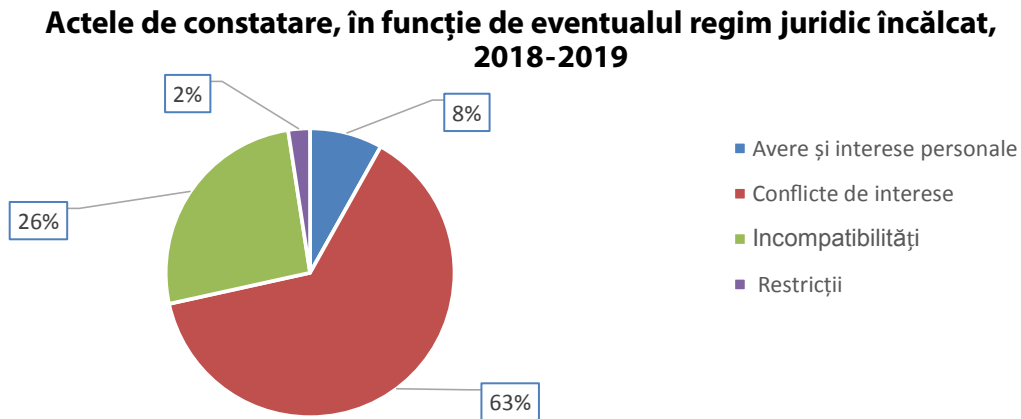
	Declarații verificate	Auto-sesizări ale inspectorilor (depunerea tardivă sau lipsa datelor)	Controale inițiate	Cauze contravenționale (depunerea tardivă a declarațiilor)
judecători	400	24	6	8
procurori	300	44	-	8

*în baza datelor publicate de ANI

Cadrul legal imperfect de declarare a averilor și intereselor personale reprezintă unul din motivele pentru care cele 123 de acte de constatare, întocmite în perioada 2018-2019, au nereguli. Doar o mică parte din acestea au vizat regimul juridic al averii și intereselor personale, spre deosebire de numărul încălcărilor al regimului juridic al conflictelor de interese și incompatibilităților. Spre deosebire de controlul averii și intereselor personale, identificarea situațiilor de nedeclarare sau de nesoluționare a conflictelor de interese sau a situațiilor de incompatibilitate reprezintă o sarcină mult mai ușoară pentru inspectorii de integritate, fiind vorba în mare parte de emiterea de acte administrative, care sunt supuse unor rigori stricte de păstrare și evidență.

55 Centrul de Investigații Jurnalistice, <https://anticoruptie.md/ro/investigatii/justitie>.

Figura 3.

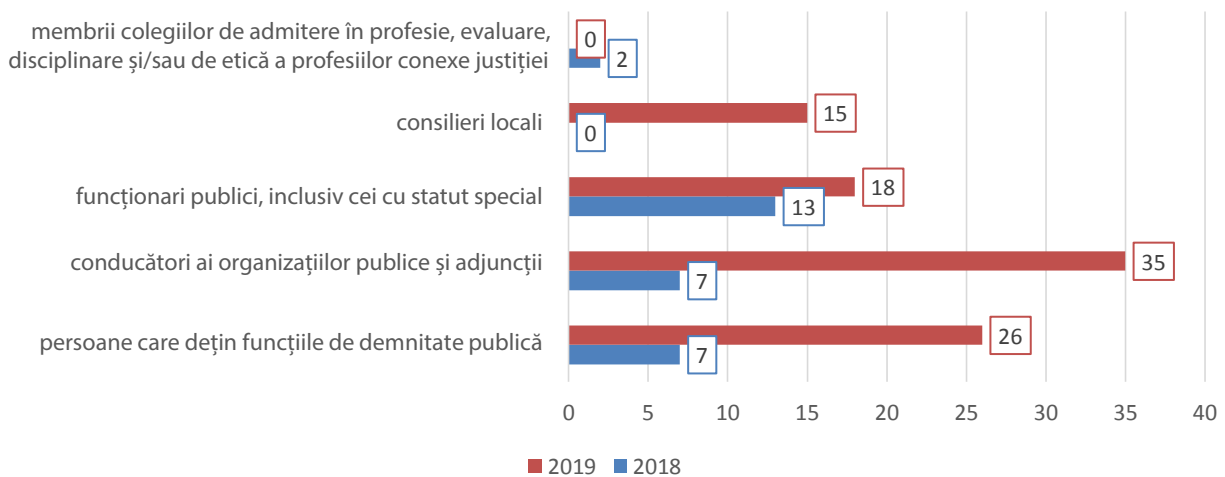


Sursa: rapoartele de activitate ale ANI

Durata controalelor efectuate de către inspectorii de integritate între anii 2018-2019 au variat între 2.5 și 11 luni, din momentul repartizării aleatorii prin sistemul electronic de distribuire a sesizărilor. De exemplu, este vorba de cazul lui Veaceslav Burlac, care la momentul controlului era președinte al raionului Criuleni.⁵⁶ La 28 iunie 2018, pe numele acestuia a parvenit la ANI o sesizare privind încălcarea regimului juridic al averilor și intereselor personale, prin faptul că nu a indicat în declarația de avere și interese personale pentru anul 2017 că este fondator și administrator al unui SRL. Sesizarea a fost repartizată inspectorului de integritate la 2 iulie 2018. Actul de constatare, prin care se încetează controlul averii și intereselor personale în privința lui Veaceslav Burlac, pe motivul că nu s-a constatat o diferență substanțială între averea dobândită în timpul exercitării mandatului și veniturile obținute în aceeași perioadă, iar nedeclararea cotei-părți a SRL-ului amintit, nu a fost una intenționată, a fost emis la 15 mai 2019, peste 11 luni după inițierea controlului.

Figura 4.

Categoriile de subiecți vizați de actele de constatare a neregulilor



Analizând distribuția actelor de constatare a neregulilor pe categorii de subiecți ai declarării, putem remarca o creștere a numărului de persoane cu funcții de conducere și funcții de demnitate publică (Figura 4). Însă la o analiză mai atentă a datelor, observăm că grupul celor 26 de persoane care dețin/au deținut funcții de demnitate publică, supuse verificării în 2019, este format din 23 de primari, 1 viceprimar, 1 ex-deputat și 1 procuror⁵⁷. Deci, numărul persoanelor cu funcții înalte este aproape zero.

⁵⁶ <http://ani.md/ro/acte-constatare>.

⁵⁷ Conform datelor oferite de ANI în prezentarea "Obiective și realizări ale ANI în 2019", Chișinău, 24.01.2020.

O evoluție pozitivă poate fi considerată apariția în anul 2019 a primelor acte de constatare definitive din cele 123, care au identificat nereguli în privința a 76 de subiecți ai declarării (tabelul 3). În funcție de obiectul încălcării, cele 76 de persoane vor fi sancționate prin încetarea mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu și vor fi incluse în Registrul de stat al persoanelor, care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică.

Tabelul. 3 Actele de constatare definitive, în funcție de categoria persoanelor vizate și încălcarea admisă

Categoria subiecților declarării	acte de constatare	avere si interese personale	conflicte de interese	incompatibilității
procurori	1		1	
ex-deputați	1			1
primari	17	0	17	
viceprimar	1		1	
consilieri locali	12	0	3	9
funcționari publici	9			9
funcționari publici cu statut special	2	3		2
conducători ai organizațiilor publice	33		33	
Total	76	3	55	21

Recomandare:

- accelerarea procesului de revizuire a legislației care reglementează domeniul integrității în sectorul public pentru eliminarea lacunelor și a prevederilor ambigui;
- plasarea de către ANI, pentru consultări publice, a documentului cu propunerile de modificări și completări la cadrul legislativ privind declararea și controlul averilor și intereselor personale;
- reluarea concursurilor de angajare a Inspectorilor de integritate.

2.3 Efectele constatării încălcării regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor

Ca urmare a activității de control, în perioada de referință, ANI a inițiat în total 194 de procese contravenționale și a întocmit 149 de procese verbale contravenționale pe încălcările identificate (tabelul 4). Observăm că majoritatea dintre procesele contravenționale întocmite vizează încălcarea regulilor de declarare a averii și intereselor personale, fiind urmate la mare distanță de cele cu referire la nedeclararea sau nesoluționarea conflictului de interese. Printre cei 72 de subiecți care au fost amendați pentru depunerea tardivă a declarațiilor de avere și interese se regăsesc 15 deputați și ex-deputați, 8 judecători și ex-judecători, 8 procurori, 8 președinți și vice-președinți de raioane, 2 primari, 1 funcționar din cabinetul demnitarilor, 10 consilieri locali, 8 conducători ai organizațiilor publice și 12 funcționari publici, inclusiv cu statut special⁵⁸.

Tabel 4. Procesele contravenționale inițiate de ANI în anii 2018-2019

	2018	2019	total
procesele contravenționale inițiate	61	133	194
procesele verbale de constatare a contravenției întocmite	49	100	149
art. 330/2 „Încălcarea regulilor de declarare a averii și intereselor personale”	36	72	108
art. 313/2 „Nedeclararea sau nesoluționarea conflictului de interese”	5	17	22
art. 313/4 „Încălcarea regimului juridic al incompatibilităților și limitărilor aplicabile funcției publice sau funcției de demnitate publică	5	9	14
art. 319 „Împiedicarea activității Autorității Naționale de Integritate”	2	2	4
art. 313/5 „Neluarea măsurilor privind executarea prevederilor Legii privind declararea averii și a intereselor personale”	1	0	1
dosare contravenționale transmise în instanța de judecată	11	26	37
cauze contravenționale în gestiune	9	24	33

Sursa: rapoartele de activitate ale ANI

Totuși, în pofida unei dinamici pozitive pe parcursul ultimilor 2 ani privind numărul de procese verbale de constatare a contravenției întocmite, în special a celor care vizează încălcarea regulilor de declarare a averilor și intereselor personale, considerăm că eficiența ANI la acest capitol putea fi una cu mult mai înaltă dacă era asigurată buna funcționare a SIA „e-Integritate”.

Creșterea numărului de cauze contravenționale a fost urmată și de mărirea numărului de sancțiuni contravenționale aplicate (Tabel 5). Pe parcursul celor 2 ani de activitate a Inspectoratului de integritate suma totală a amenzilor aplicate a constituit **239.250 MDL** sau 0,57% din bugetul ANI pentru doi ani, o sumă incomparabil de mică cu bugetul alocat.

⁵⁸ Idem.

Tabel 5. Suma amenzilor aplicate versus bugetul alocat

	2018	2019	total
bugetul ANI, mii MDL	18 045 300	24 128 000	42,173,300
mărimea sancțiunilor contravenționale aplicate	81,250	158,000	239,250
procent din buget	0.45%	0.65%	0.57%

Succesul ANI în prevenirea corupției în rândul funcționarilor publici sau a celor de demnitate publică este indispensabil legat de rata de confirmare a actelor de constatare ale ANI de către instanțele de judecată. Către sfârșitul anului 2019, în instanțele de judecată se aflau pe rol **59 de dosare** privind contestarea rezultatelor controalelor ANI pe încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale (2 dosare), al conflictelor de interese (47 dosare) și al incompatibilităților (10 dosare).⁵⁹ Termenul de examinare a dosarelor în instanțele de judecată, potrivit informațiilor furnizate de ANI, poate varia de la 6 luni la 18 luni. Potrivit aceluiași surse, în 10 din cele 13 dosare definitive înregistrate la începutul anului 2020, instanța de judecată a dat câștig de cauză ANI.

Este evident că în lipsa unei practici judiciare clare pe cazuri legate de încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, al conflictelor de interese, al incompatibilităților, gradul de rezececiune demonstrat de către instanțele de judecată în examinarea dosarelor ANI este unul scăzut. Însă, această situație este complicată din cauza lipsei în rândul judecătorilor a unor cunoștințe extinse în domeniul declarării averii și intereselor personale. Pe viitor, odată cu creșterea numărului de inspec-tori de integritate și în consecință a dosarelor care vor ajunge pe rol la instanțele de judecată, va apărea și problema insuficienței de personal juridic, care să ofere suport juridic inspectorilor de integritate la instrumentarea dosarelor ce ajung în instanță. Identificarea neîntârziată a unei soluții este cu atât mai necesară, cu cât departamentul juridic deja se confruntă cu o insuficiență de personal, fiind suplinite doar 4 din cele 6 posturi.

Recomandare:

- **organizarea unui program de instruire în domeniul declarării averii și intereselor personale și a procedurilor de control aplicate de către inspectorii de integritate cu participarea comună a judecătorilor și funcționarilor ANI.**
- **revizuirea statelor de personal ale ANI și suplimentarea departamentului juridic cu noi unități de personal.**

59 ANI, tabelul litigiilor aflate pe rolul instanțelor de judecată, 20.01.2020, <http://ani.md/sites/default/files/Activitate%20judiciar%C4%83%2027.01.20.pdf>.

CONCLUZII

În linii generale, rezultatele activității Autorității Naționale de Integritate și a Consiliului de Integritate în perioada 2017-2019 au scos în evidență **unele evoluții pozitive, dar și probleme**, dintre care o parte au fost semnalate în raportul de monitorizare anterior. Referitor la activitatea ANI și a CI, au fost apreciate următoarele:

- demararea procesului de control de către ANI și dinamica pozitivă a indicatorilor de rezultat aferenți acestei activități;
- desfășurarea efectivă a procesului de colectare și stocare a declarațiilor de avere și interese depuse în format electronic de către subiecții declarării;
- asigurarea unui nivel de transparență al declarațiilor de avere și interese personale suficient pentru a asigura echilibrul între capacitatea de a responsabiliza agenții publici și obligația de a securiza datele cu caracter personal, în special ale membrilor familiei;
- lansarea practicii de verificare a declarațiilor de avere și interese personale ale persoanelor cu funcții de demnitate publică, în corespundere cu prevederile art. 27 alin. (3) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (Legea nr. 132/2016);
- controalele inițiate și finalizate, dar și actele de constatare a neregulilor au vizat mai multe categorii de agenți publici, cea mai mare pondere având-o conducătorii organizațiilor publice și persoanele cu funcții de demnitate publică;
- apariția primelor acte de constatare definitive care au identificat nereguli în privința a 76 de subiecți ai declarării, ce urmează a fi sancționați prin încetarea mandatului, a contractelor de muncă ori de serviciu și vor fi incluși în Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică;
- creșterea numărului de procese verbale de constatare a contravenției întocmite, în special a celor care vizează încălcarea regulilor de declarare a averilor și intereselor personale;
- înregistrarea în 2019 a primelor dosare definitive, care au dat câștig de cauză ANI.

Totuși, au fost constatate mai multe deficiențe și probleme, cum ar fi:

- activitatea puțin previzibilă și ineficientă a Consiliului de Integritate;
- randamentul scăzut în verificarea (controlul) declarațiilor depuse;
- lipsa unor dosare finale cu învinuiri penale;
- numărul redus al controalelor inițiate și a cauzelor contravenționale pornite în cazul categoriilor de persoane vizate în investigațiile jurnalistice multiple;
- suma totală infimă a amenzilor contravenționale aplicate;
- lipsa unui set standardizat de indicatori de performanță instituțională și a unui format unic de raportare internă;
- funcționarea inadecvată a Sistemului Informațional Automatizat "e-Integritate";
- asigurarea deficientă a transparenței decizionale de către ANI;
- aplicarea unor interpretări confuze și inoportune în asigurarea accesului la informație.

RECOMANDĂRI

Privind activitatea de control a ANI

- aprobarea unui set standardizat de indicatori de performanță instituțională și a unui format unic de raportare internă. Indicatorii respectivi pot fi preluați din Planul de acțiuni al ANI pentru anul 2019;
- actualizarea SIA „e-Integritate” la necesitățile actuale ale utilizatorilor din cadrul ANI și valorificarea acestuia pentru generarea automată și sistematică a indicatorilor de performanță a activității de control a ANI;
- sistematizarea informației, în limitele posibile, și revizuirea structurii paginii web adaptarea la necesitățile utilizatorului, inclusiv prin introducerea modului „Alertă”;
- introducerea unor metode inovative de vizualizare a informației privind activitatea de control a ANI;
- înlăturarea deficiențelor din SIA „e-Integritate” care împiedică deplina funcționare a modulului automatizat de verificare a declarațiilor de avere și interese personale;
- aprobarea unui calendar de informare sistematică a publicului despre activitatea de control a Inspectoratului de Integritate;
- accelerarea procesului de revizuire a legislației care reglementează domeniul integrității în sectorul public pentru eliminarea lacunelor și a prevederilor ambigue;
- plasarea de către ANI pentru consultări publice a documentului cu propunerile de modificări și completări la cadrul legislativ privind declararea și controlul averilor și intereselor personale;
- reluarea concursurilor de angajare a inspectorilor de integritate,
- organizarea unui program de instruire în domeniul declarării averii și intereselor personale și a procedurilor de control aplicate de către inspectorii de integritate, cu participarea comună a judecătorilor și funcționarilor ANI;
- revizuirea statelor de personal ale ANI și suplimentarea departamentului juridic cu noi unități de personal.

Privind activitatea Consiliului de Integritate

- clarificarea, prin completările de rigoare a Legii nr. 132/2016, a statutului CI, atribuindu-l la Conducerea ANI.
- eficientizarea activității de reglementare a CI, inclusiv prin mai multă asistență din partea Secretariatului.
- eficientizarea concursurilor privind suplینirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte ale ANI prin respectarea responsabilă a prevederilor legale, evitarea amănărilor neîntemeiate a procedurilor.
- îmbunătățirea activității de planificare strategică, revizuirea normelor referitoare la raportare – excluderea prevederilor din art. 7 alin. (3) lit. a) din Legea nr. 132/2016, dar și, în același context, la alin. (4) din același articol, excluderea cuvintelor „întocmit conform alin. (3) lit. a),” iar, la art. 14 alin. (1) lit. m), excluderea cuvintelor ”și prezintă în Plenul Parlamentului anual, până la data de 31 martie”.
- revizuirea normelor referitoare la atribuția CI în domeniul controlului, cel puțin, în privința inspectorilor de integritate, iar în caz de menținere a acestora – impulsionearea procedurilor.
- asigurarea reprezentativității CI și a echilibrului intereselor celor trei puteri (Legislativă, Executivă, Judiciară) cu interesele societății civile, prin completarea componenței CI cu încă doi membri – reprezentanți ai societății civile, fiind necesare în acest sens completări de rigoare la art. 12 alin. (1) din Legea nr. 132/2016.

Privind transparența activității ANI

- administrarea potrivită a Sistemului Informațional Automatizat „e-Integritate”.
- uniformizarea practicilor interne prin îndrumări metodologice destinate inspectorilor de integritate care ar specifica informațiile din actul de constatare care își păstrează confidențialitatea, precum și uniformizarea practicii judiciare, eventual, printr-o hotărâre explicativă a Curții Supreme de Justiție.
- punerea în aplicare, plenară și potrivită, de către ANI a reglementărilor menite să asigure transparența decizională.

Acest raport apare în cadrul proiectului „Advocacy pentru promovarea integrității persoanelor cu funcții publice”, implementat de API, cu susținerea financiară a Fundației Soros-Moldova/Departamentul Buna Guvernare. Acțiunile întreprinse în cadrul proiectului țin de responsabilitatea implementatorilor și nu reflectă neapărat poziția Fundației Soros-Moldova.

Versiunea electronică a raportului poate fi descărcată de pe paginile web www.api.md și www.moldovacurata.md