



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
MOLDOVA

Monitorizarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale: conflicte de interese, incompatibilități, restricții

Ianina Spinei

Acest raport a fost elaborat de Transparency International – Moldova în cadrul proiectului „Monitorizarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale”, susținut de National Endowment for Democracy. Concluziile și recomandările expuse aparțin autorilor nu reflectă neapărat opinia finanțatorului.

Chișinău, 2020

Introducere

Prezentul raport al Transparency International – Moldova cuprinde rezultatele monitorizării politicii anticorupție: **Conflicte de interese, incompatibilități și restricții** în sectorul public. Activitățile de monitorizare sunt parte a unui proiect susținut financiar de National Endowment for Democracy, **cu scopul** de a analiza cum autoritățile publice centrale (APC) aplică politicile anticorupție prevăzute în Convenția ONU Împotriva Corupției (UNCAC)¹, a identifica eventuale probleme și formula propuneri de îmbunătățire a politicilor.

Subiecți ai monitorizării sunt 12 APC, inclusiv 4 entități din subordine cu risc sporit de corupție:

- Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (MAEIE),
- Ministerul Afacerilor Interne (MAI),
- Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului (MADRM),
- Ministerul Economiei și Infrastructurii (MEI),
- Ministerul Educației, Culturii și Cercetării (MECC),
- Ministerul Finanțelor (MF),
- Ministerul Justiției (MJ),
- Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale (MSMPS),
- Agenția Proprietății Publice (APP),
- Serviciul Fiscal de Stat (SFS),
- Serviciul Vamal (SV),
- Poliția de Frontieră (PF).

Repere metodologice: în cadrul monitorizării au fost analizate informațiile oficiale oferite de APC monitorizate și Autoritatea Națională de Integritate (ANI); analizate informațiile din mass-media privind eventuale încălcări ale legislației din domeniu; utilizate datele din rapoartele de activitate ale APC monitorizate, ANI, CNA, precum și din cercetările ONG-urilor; confruntate informațiile din diferite surse. De asemenea, au fost completate **tabele de sinteză**, care reflectă starea curentă în aplicarea politicii, includ constatări și propuneri individuale de îmbunătățire a situației (în anexă), precum și întocmit un **clasament al APC**.² Monitorizarea a fost efectuată în lunile mai-iunie 2020. **Perioada de referință** – anii 2018-2019.

Cadrul legal relevant: Legea cu privire la declararea averilor și intereselor personale nr. 133 din 17.06.2016 (Legea 133/2016)³, Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr.132 din 17.06.2016 (Legea 132/2016)⁴, Legea integrității nr. 82 din 25.05.2017 (Legea 82/2017)⁵. Cerințe privind obligativitatea respectării regimului juridic al conflictelor de interese, incompatibilităților și restricțiilor sunt incluse și în alte legi, în special, privind funcția publică și statutul funcționarului public nr.158 din 2008⁶ (Legea 158/2008), privind Codul de conduită a funcționarului public nr. 25 din 22.02.2008 (Legea 25/2008)⁷, cu privire la funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne

¹ Monitorizarea cuprinde șapte politici UNCAC: asigurarea accesului la informații prin paginile web; asigurarea transparenței decizionale; declararea averilor și intereselor personale; etica și meritocrația; tratarea conflictelor de interese; asigurarea funcționării sistemului de petiționare; transparența și responsabilitatea în gestiunea finanțelor publice.

² Scorurile au fost atribuite în funcție de relevanța și complexitatea răspunsurilor APC, la o scară de la 0 până la 4, unde „0” semnifică neaplicarea politicii/neoferirea răspunsului, iar 4 – prezentarea unor informații relevante, complete care confirmă aplicarea politicii.

³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105905&lang=ro

⁴ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120704&lang=ro

⁵ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120706&lang=ro. Legea reiterează obligațiile conducătorilor entităților publice privind aplicarea politicilor anticorupție, inclusiv a respectării regimului juridic a conflictelor de interese, incompatibilităților și restricțiilor.

⁶ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115176&lang=ro

⁷ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=107130&lang=ro

nr.288 din 16.12.2016 (Legea 288/2016)⁸, cu privire la Serviciul Vamal nr. 302 din 21.12.2017 (Legea 302/2017)⁹, cu privire la Poliția de frontieră nr. 283 din 28.12.2013 (Legea 283/2013)¹⁰ ș. a.

Aspecte-cheie ale cadrului legal

Pentru a asigura respectarea cadrului legal ce ține de conflicte de interese (CI), incompatibilități și restricții, conducătorii entităților publice trebuie să întreprindă o serie de măsuri, inclusiv:

- să asigure instruirea/informarea agenților publici despre obligativitatea respectării cadrului legal din domeniu, inclusiv la numirea/angajarea în funcție;
- să asigure evidența declarațiilor de CI reale, desemnând responsabilii de acest proces;
- să examineze și să soluționeze CI reale declarate;
- să asigure controlul asupra aplicării politicii;
- să comunice ANI despre încălcările cadrului legal ce ține de CI, incompatibilități și restricții;
- să pornească proceduri disciplinare agenților publici în privința cărora s-a constatat încălcarea cadrului legal și, la demersul ANI, să înceteze raporturile de muncă/de serviciu ale acestora;
- să asigure transparența în aplicarea politicii.

Astfel, **în contextul tratării conflictelor de interese**, Legea 133/2016 obligă conducătorii entităților publice să desemneze responsabilii de ținerea Registrului declarațiilor privind conflictele de interese.¹¹

În cazul în care conducătorii entităților publice află că agenții publici din subordine activează în situație de conflict de interese, ei urmează să informeze imediat ANI, în vederea sancționării acestora. Totodată, conducătorii trebuie să informeze semestrial, în scris, ANI despre depistarea încălcărilor ce țin de conflicte de interese și măsurile întreprinse.¹²

În ceea ce privește soluționarea conflictelor de interese reale raportate de către agenții publici, conducătorii entităților trebuie să le rezolve în decurs de 3 zile de la data aducerii la cunoștință, aplicând una din opțiunile prevăzute în Legea 133/2016, dacă legile speciale nu prevăd altfel¹³:

- restricționarea accesului subiectului declarării la anumite informații sau restricționarea participării lui la examinarea chestiunilor care au legătură cu interesul lui personal;
- transferul subiectului declarării într-o altă funcție, cu acordul scris al acestuia;
- redistribuirea sarcinilor și responsabilităților subiectului declarării atunci când se consideră că un anume CI real va continua să existe.

În cazul în care conducătorii entităților publice nu pot soluționa un conflict de interese real raportat de către agenții publici, ei trebuie să se adreseze la ANI în vederea rezolvării conflictului.¹⁴

De reținut că în cazul în care conducătorii entităților publice constată că se află în situație de conflict de interese, ei urmează să-l raporteze la ANI imediat, dar nu mai târziu de 3 zile din data constatării, pentru a soluționa conflictul. În acest caz, inspectorii de integritate vor oferi, în timp de 3 zile lucrătoare de la primirea informației, una din recomandările¹⁵:

- delegarea responsabilității de emitere/adoptare a actului administrativ, de încheiere a actului juridic, de participare la luarea deciziei sau de luare a deciziei către un terț;
- acceptarea emiterii/adoptării actului administrativ, încheierea actului juridic, participării la luarea deciziei sau luarea deciziei.

Este de remarcat că actele administrative emise/adoptate sau actele juridice încheiate personal sau prin intermediul unei persoane terțe în situație de CI real sunt lovite de nulitate absolută, cu excepția cazului în care anularea lor ar aduce daune interesului public. În acest sens ANI va adresa instanței de judecată cereri

⁸ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110602&lang=ro

⁹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120689&lang=ro

¹⁰ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=106470&lang=ro

¹¹ Art.12 (6) din Legea 133/2016; specimenul registrului – în anexa 4 la lege.

¹² Art. 13 (1) c) din Legea 133/2016.

¹³ Art. 14 (5) din Legea 133/2016.

¹⁴ Art.14 (7) din Legea 133/2016.

¹⁵ Art. 14 (8) din Legea 133/2016.

privind constatarea nulității absolute a unor atare acte, în condițiile Legii 132/2016. Cererea privind constatarea nulității absolute poate fi depusă și de către persoanele care se consideră lezate în drepturi ca urmare a unui conflict de interese.¹⁶

Privitor la respectarea regimului juridic al incompatibilităților și restricțiilor de ierarhie în funcție, conducătorii entităților publice vor ține cont de următoarele obligații:

- să sesizeze ANI privitor la agenții publice care nu și-au soluționat stările de incompatibilitate în termenul stabilit¹⁷;
- să transfere agenții publice care n-au încetat raporturile ierarhice nemijlocite în termenul stabilit¹⁸ într-o altă funcție sau, dacă transferul nu este posibil, să-i elibereze din funcție;
- să pornească proceduri disciplinare împotriva agenților publice în privința cărora s-a constatat încălcarea regimului juridic al incompatibilităților, al restricțiilor în ierarhie și, la demersul ANI, să înceteze raporturile de muncă sau de serviciu ale acestora.¹⁹

De asemenea, conducătorii entităților publice trebuie să țină cont de **obligațiile privind respectarea restricțiilor și limitărilor de postangajare**²⁰, și anume:

- să dispună acțiuni administrative necesare (de ex., ordine, dispoziții) pentru ca, timp de un an, să evite CI în cadrul entității publice pe care o conduc în legătură cu angajarea fostului agent public²¹, după încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu, în organizațiile comerciale și necomerciale,
- să evite, timp de un an, încheierea contractelor comerciale cu întreprinderea/organizația comercială în care fostul agent public sau persoanele apropiate acestuia dețin cote în capitalul social ori lucrează în structuri de conducere sau de revizie;
- să dispună acțiuni administrative pentru ca, timp de un an, să fie refuzată reprezentarea de către fostul agent public a intereselor persoanelor fizice și juridice în fața entității publice pe care o conduce.

Având în vedere că legislația prevede o serie de exigențe pentru entitățile publice (inclusiv cerința declarării averilor și intereselor personale în procedurile sau contractele ce reglementează angajarea, alegerea ori numirea într-o funcție publică²², asigurarea respectării restricțiilor, inclusiv prin acțiuni administrative necesare²³, informarea agenților publici la începerea raporturilor de muncă/serviciu despre obligativitatea respectării cadrului legal din domeniu²⁴), existența unor proceduri/reguli interne ce țin de CI, incompatibilități și restricții ar facilita aplicarea politicii în entitatea publică și asigura memoria instituțională. Mai mult, ele ar fi importante și din punct de vedere a controlului intern managerial, întrucât

¹⁶ Art.15 din Legea 133/2016. Prevederile articolului nu se aplică actelor normative și judiciare.

¹⁷ Potrivit art. 12 (2) a) din Legea 82/2017, agentul public este obligat să-și soluționeze stările de incompatibilitate **în termen de o lună** din momentul începerii mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ori, în cazul în care încetarea situației de incompatibilitate în termenul dat nu depinde de voința sa, să prezinte probe privind întreprinderea cu bună-credință a acțiunilor de eliminare a acestei situații. Responsabilitatea pentru respectarea acestei obligații nu depinde de faptul dacă conducătorul l-a informat, în momentul începerii mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu, despre regimul juridic al incompatibilităților, al restricțiilor și, după caz, cu privire la alte reguli stabilite în acest sens de legislația specială.

¹⁸ Potrivit art. 12 (2) b) din Legea 82/2017, agentul public este obligat să întreprindă acțiuni, **în termen de două luni**, în vederea încetării raporturilor ierarhice nemijlocite cu rudele directe sau prin afinitate, cu concubinul/concubina în cadrul aceleiași entități publice.

¹⁹ Derogările de la aceste prevederi se permit doar în măsura în care sunt stipulate de legislația specială care reglementează statutul special al agentului public (spre ex., legile cu privire la funcționarul public cu statut special din cadrul MAI 288/2016 și cu privire la Serviciul Vamal 302/2017).

²⁰ Art. 24(4) din Legea 82/2017.

²¹ Persoanele care au ocupat o funcție publică, inclusiv o funcție publică cu statut special sau de demnitate publică, precum și alți subiecți ai declarării averii și intereselor personale, care după încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu au migrat în sectorul privat. (Art. 24 (1) din Legea 82/2017).

²² Art. 5(7) din Legea 133/2016.

²³ Potrivit art.24 (4) din Legea 82/2017, la atare măsuri se referă dispunerea acțiunilor administrative necesare pentru a evita timp de un an conflictele de interese în legătură cu angajarea fostului agent public în organizațiile comerciale și necomerciale; pentru a evita, timp de un an, încheierea contractelor comerciale cu organizația în care fostul agent public sau persoanele apropiate lui dețin cote în capitalul social ori lucrează în structuri de conducere sau de revizie; pentru ca, timp de un an, să fie refuzată reprezentarea de către fostul agent public a intereselor persoanelor fizice și juridice în fața entității publice pe care o conduce.

²⁴ Art. 12 (3) a) din Legea 82/2017.

entitățile publice trebuie să comunice angajaților reglementările privind prevenirea fraudei și corupției, cu asigurarea confirmării prin semnătură.²⁵

Controlul privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, incompatibilităților și restricțiilor îl exercită ANI, în baza următoarelor atribuții²⁶:

- ✓ constată încălcarea regimului juridic al CI, al incompatibilităților și al restricțiilor;
- ✓ solicită conducerii entității publice tragerea la răspundere disciplinară a persoanei care a încălcat regimul juridic al CI, al incompatibilităților sau al restricțiilor ori, după caz, dispune încetarea mandatului/raporturilor de muncă sau de serviciu ale acesteia;
- ✓ solicită conducerii entității suspendarea din funcție a subiectului declarării pe perioada examinării în instanță a actului de constatare, în cazul în care dispozitivul actului prevede încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu pentru încălcarea regimului juridic al CI, al incompatibilităților sau al restricțiilor;
- ✓ soluționează CI date în competența sa;
- ✓ supraveghează modul de soluționare a CI de către conducătorii entităților publice;
- ✓ adresează instanței de judecată cereri privind constatarea nulității absolute a actului administrativ emis/adoptat sau a actului juridic încheiat sau a deciziei luate cu încălcarea regimului juridic al CI, stabilită printr-un act de constatare definitiv;
- ✓ adresează cererea în instanță de îndată ce a fost constatat CI în vederea aplicării, ca măsură de asigurare, a suspendării, pe durata procesului, a actului administrativ emis/adoptat sau a actului juridic încheiat sau a deciziei luate;
- ✓ constată și examinează cauzele contravenționale privind încălcarea regimului juridic al CI, al incompatibilităților și al restricțiilor, și, după caz, aplică sancțiuni conform Codului contravențional;
- ✓ ține Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau o funcție de demnitate publică.

Răspunderea pentru încălcarea regimului conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor poate fi, după caz, disciplinară, contravențională, civilă sau penală. În acest sens a vedea: **Legea 133/2016** (art. 23 *Răspunderea pentru încălcarea prevederilor legii*, alin (3), (4), (6), (7), (9)); **Codul contravențional** (art. 313² *Nedeclararea sau nesoluționarea CI*, art. 313⁴ *Încălcarea regimului juridic al incompatibilităților și limitărilor aplicabile funcției publice sau funcției de demnitate publică*, art. 313⁵ *Neluarea măsurilor privind executarea prevederilor Legii 133/2016*, art. 313⁶ *Încălcarea regimului juridic al restricțiilor și limitărilor în legătură cu încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu și migrarea în sectorul privat al agenților publici (pantuflej)*; **Codul Penal** (art. 326¹ *Exercitarea atribuțiilor în sectorul public în situație de conflict de interese*).

Pornind de la cele sus-menționate, în cadrul monitorizării s-a ținut cont de următoarele aspecte:

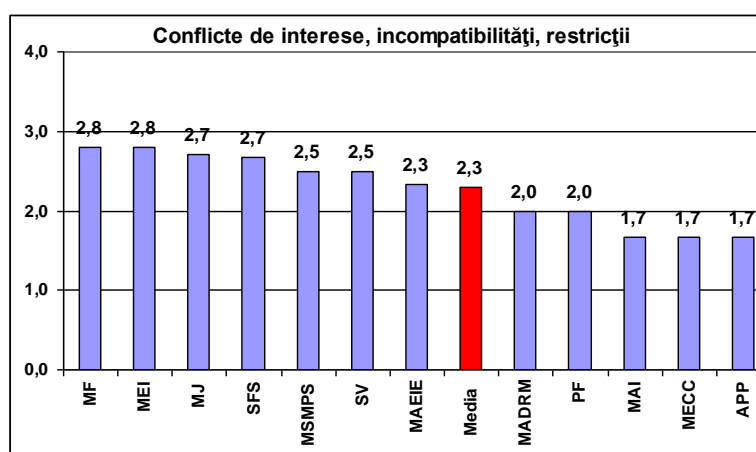
- existența responsabililor de ținerea Registrului declarațiilor de CI;
- existența procedurilor/cerințelor interne ce țin de CI, incompatibilități și restricții;
- instruirea/informarea angajaților privitor la cadrul legal din domeniu;
- soluționarea CI declarate;
- informarea ANI despre încălcările identificate în cadrul entității;
- identificarea de către inspectorii de integritate a încălcărilor privind CI, incompatibilități și restricții (informații oferite de ANI pentru entitățile monitorizate și cele din subordine);
- sancționarea încălcărilor;
- transparența rezultatelor aplicării politicii.

²⁵ Ordinul MF 189/2015 cu privire la aprobarea Standardelor naționale de control intern în sectorul public, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119965&lang=ro; Ordinul MF 4/2019 cu privire la aprobarea Regulamentului privind autoevaluarea, raportarea sistemului de control intern managerial și emiterea Declarației de răspundere managerială, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119967&lang=ro. În contextul SNCI I entitatea publică trebuie să comunice angajaților reglementările privind prevenirea fraudei și corupției, cu asigurarea confirmării prin semnătură. În cazul identificării abaterilor, acestea trebuie raportate, la fel ca și măsurile întreprinse.

²⁶ Art.7 (2) din Legea 132/2016.

Constatări

Rezultatele monitorizării atestă că APC au întreprins măsuri pentru aplicarea politicii, însă ele nu sunt suficiente. Deși au fost organizate instruirii, agenții publici nu sunt bine familiarizați cu prevederile cadrului legal din domeniu (inclusiv nu cunosc suficient noțiuni precum ”persoane apropiate”, ”conflict de interese consumat”, ”restricții de postangajare”, interpretează eronat noțiunea de ”interese personale” ș.a.). Numărul conflictelor de interese (CI) declarate de agenții publici este mic, la



fel și abaterile identificate în entitățile monitorizate, – asta în condițiile când funcționarii care au participat la sondajul privind calitatea politicilor anticorupție efectuat de TI-Moldova²⁷ susțin că știu despre situații de conflicte de interese în entitățile în care activează, le exemplifică și remarcă subdiviziuni cu risc sporit de apariție a unor atare conflicte. Este îngrijorător și faptul că o parte din respondenții care susțin că s-au aflat în situații de conflicte de interese remarcă că nu le-au declarat și soluționat. Aceasta ar însemna că entitățile nu controlează suficient aplicarea politicii, eventual nu antrenează în acest proces subdiviziunile de integritate/securitate internă. O parte din autorități nu dispun de reguli interne care ar facilita aplicarea politicii și asigura memoria instituțională, precum și nu publică informații despre rezultatele aplicării politicii.

Inspectorii de integritate din cadrul ANI au identificat o serie de încălcări ale regimului juridic al conflictelor de interese, incompatibilităților și restricțiilor, cu precădere, în entitățile subordonate APC monitorizate din teritoriu (directori de grădinițe, gimnazii, licee, instituții medicale). Circa jumătate din actele de constatare privind încălcarea cadrului legal din domeniu au fost contestate. Sancțiuni singulare au fost aplicate în patru autorități publice.

Constatările pe aspectele principale ale monitorizării sunt expuse după cum urmează.

1. Persoane responsabile de evidența declarațiilor de conflicte de interese

În toate entitățile monitorizate au fost desemnate persoane responsabile de ținerea evidenței declarațiilor de conflicte de interese (Registrul declarațiilor de CI), majoritatea activând în serviciile resurse umane (MAI, MADRM, MF, MSMPS, PF, APP) sau, după caz, în subdiviziunea de audit intern (MAEIE), secția juridică (MEI), secția probleme speciale (MECC), direcția securitate internă și anticorupție (SFS), direcția integritate și supraveghere (SV).

2. Proceduri interne ce țin de conflicte de interese, incompatibilități și restricții

Având în vedere exigențele de a include cerințele declarării averilor și intereselor personale în procedurile/contractele ce reglementează angajarea ori numirea în funcție publică; a asigura respectarea restricțiilor, inclusiv prin acțiuni administrative; a informa agenții publici despre necesitatea respectării cadrului legal din domeniu, existența și aplicarea în entitățile publice a unor proceduri interne ce reglementează tratarea CI, incompatibilitățile și restricțiile ar facilita aplicarea politicii și întări memoria instituțională a acestora.

Fiind solicitate să informeze dacă dispun de atare proceduri, cinci entități au relatat că se conduc de legile 133/2016 sau 82/2017 (MAEIE, MADRM, MJ, SFS, PF) fără a avea careva proceduri interne, trei n-au răspuns la întrebare sau au oferit un răspuns irelevant (MAI, MECC, APP)²⁸, iar alte patru entități

²⁷ <http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2019/12/Raport-sondaj-APC-final.pdf>

²⁸ MA, MECC – n-au răspuns la întrebare. APP a remarcat că, pentru a spori integritatea profesională, delegea angajații la Academia Administrare Publică la instruirii.

(MSMPS, MEI, MF și SV) au menționat că, suplimentar la cadrul legal, se conduc de anumite acte interne. Cele din urmă au invocat printre actele interne instrucțiuni, ordine, ghiduri/coduri, spre ex.:

- MSMPS: "Există acte interne care au ca scop prevenirea conflictelor de interese, de ex., politica antifraudă și anticorupție, aprobată prin ordinul 904 din 29.07.19, declarația de abținere, declarația de interese pentru membrii comisiilor de specialitate în domeniul sănătății, aprobate prin ordinul 1002 din 10.09.2018 ș.a.)²⁹;
- MEI: "În *Ghidul noului angajat* este un compartiment în care fiecare angajat confirmă, contra semnătură, despre faptul că a făcut cunoștință cu prevederile Legii 133/2016 cu privire la declararea averilor și intereselor personale, inclusiv obligația raportării conflictelor de interese. În minister a fost elaborat Codul de conduită, etică și deontologie al angajaților, cu conținutul acestuia fiind familiarizați toți angajații".

În context este de remarcat că entitățile sunt interesate de elaborarea de către ANI a unui îndrumar explicit pentru conducătorii autorităților publice privind aplicarea politicilor anticorupție din domeniul de competență al autorității, care ar include exemple/spețe din practica de activitate a acesteia.

3. Instruirea agenților publici

Având în vedere că entitățile monitorizate au oferit, de regulă, răspunsuri generale despre instruirile organizate la subiectul integrității, fără a detalia numărul activităților și a persoanelor instruite la subiectul conflictelor de interese, restricțiilor și incompatibilităților, la acest compartiment reținem constatările expuse în politica *Declararea averilor și intereselor personale*³⁰, în special, participarea destul de joasă a agenților publici din unele entități la instruirii și familiarizarea insuficientă a acestora cu prevederile cadrului legal din domeniu.

Rezultatele sondajului funcționarilor publici privind calitatea politicilor anticorupție din APC monitorizate realizat de TI-Moldova în 2019³¹ confirmă aceste constatări. Chiar dacă, în medie, cca 60 % din respondenți susțin că au fost instruiți la tema integrității în serviciul public, nivelul de cunoștințe al acestora lasă de dorit. Astfel, doar jumătate din respondenți înțeleg corect că funcționarii publici pot avea interese personale firești, ca și orice alte persoane. Majoritatea exemplelor de interese personale invocate de respondenți sunt incorecte, reprezintă abateri de la legislație, abuzuri, eventuale acte de corupție.³² O parte considerabilă din respondenții nu cunosc suficient noțiuni precum „persoane apropiate”, „conflict de interese consumat”; interpretează eronat noțiunea de ”interese personale”; sunt toleranți la încălcări ale legislației precum angajarea în subordinea nemijlocita a unui funcționar a rudelor sale, încălcarea restricțiilor de postangajare. În acest sens, este necesară o familiarizare continuă a funcționarilor publici cu prevederile cadrului legal din domeniu.

4. Declararea conflictelor de interese reale, situațiilor de incompatibilitate și relațiilor ierarhice nemijlocite

• *Conflicte de interese*

La solicitarea de a informa dacă agenții publici din aparatul central al entităților monitorizate au declarat careva situații de CI reale, cinci dintre ele (MECC, MSMPS, SFS, SV, APP) au relatat despre 11 asemenea cazuri. Deși TI-Moldova a cerut o descriere succintă a conflictului, cu indicarea funcției persoanei care l-a soluționat și soluției aplicate, unele entități n-au oferit informațiile (*a vedea tabelul 1*).

²⁹ Este de remarcat că pe pagina web a MSMPS sunt plasate ordinul 904/2019, Strategia de management al riscurilor, Politica antifraudă și anticorupție, Regulamentul privind inventarierea și gestiunea funcțiilor sensibile.

³⁰ Transparency International – Moldova, *Monitorizarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale: declararea averilor și intereselor personale, etica și meritocrația*, 2020, http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2020/06/Monitorizarea-politicilor -DAIP_Etica-meritocrația.pdf

³¹ *Transparency International - Moldova: Sondaj al funcționarilor publici "Calitatea politicilor anticorupție și climatul de lucru în autoritățile publice centrale"*, 2019, <http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2019/12/Raport-sondaj-APC-final.pdf>

³² Printre exemple: achiziții de la persoane afiliate, angajarea în serviciu a rudelor, gestionarea unui dosar în care este implicată o persoană apropiată; îmbogățirea ilicită, obținerea de foloase în interes personal sau al familiei; extragerea datelor cu caracter personal din sistemul informațional pentru a șantaja persoanele fizice; controlul întreprinderilor ce aparțin rudelor ș.a.

Conflicte de interese declarate de agenții publice în 2018-2019³³

Entitatea	Informații despre conflictele de interese declarate	Soluția aplicată
MECC	În 2019 au fost înregistrate 4 declarații de CI, inclusiv o situație de incompatibilitate. În toate cazurile înregistrate, examinarea a fost realizată de către responsabilul pentru ținerea evidenței declarațiilor, după caz, cu suportul altor subdiviziuni.	Au fost aplicate opțiunile de redistribuire a sarcinilor și responsabilităților subiectului declarării sau/și restricționarea accesului acestuia la examinarea situațiilor care au legătură cu interesul său personal.
MSMPS	În 2018 a fost raportat un CI (în cadrul aceleiași instituții activau fiica și mama, ultima fiind în subordinea nemijlocită a fiicei, care era conducător al instituției). Situația a fost examinată de conducătorul autorității, de comun cu subdiviziunea juridică și resurse umane.	A fost emis ordinul privind redistribuirea atribuțiilor conducătorului instituției în privința procesului de luare a deciziilor și semnării tuturor actelor ce țin de ruda acesteia de către unul din adjuncții conducătorului.
SFS	În 2019 au fost înregistrate 4 situații de CI, inclusiv în aparatul central - 3 cazuri (examine și soluționate de Directorul SFS) și un caz la Direcția generală administrare fiscală Sud (examinat și soluționat de șeful direcției). În cadrul examinării CI declarate nu s-a admis încălcarea atribuțiilor de serviciu de către subiecții declarării.	Au fost luate decizii de delegare a responsabilităților către alți funcționari fiscali.
SV	În 2019 a fost raportat un caz de CI.	A fost soluționat conform prevederilor legale.
APP	În 2019 a fost raportată o situație de CI, care a fost examinată de către Directorul general.	Persoana a fost suspendată din funcție.

Din datele furnizate am putea presupune că, în unele entități, conflictele de interese n-au fost examinate și soluționate de către conducător, așa cum prevede legislația, ci de către alte persoane, - de exemplu, de responsabilul de ținerea registrului declarațiilor de conflicte de interese (MECC). Din lipsa detaliilor solicitate, trezește întrebări și soluția invocată de APP pentru rezolvarea unui conflict de interese, - suspendarea persoanei din funcție, o atare soluție nefiind prevăzută în Legea 133/2016. În context, ANI ar trebui să atragă mai multă atenție supravegherii modului de soluționare a CI în entitățile publice.

Totodată, constatăm că, în unele entități, numărul conflictelor de interese reale declarate, oferit la solicitarea TI-Moldova, diferă de cel indicat în Raportul de monitorizare a implementării SNIA³⁴ (spre ex, în raportul SNIA pentru 2018 se remarcă despre CI declarate în MADRM și SFS, însă entitățile n-au informat TI-Moldova despre atare conflicte; în raportul SNIA pentru 2019 nu se remarcă despre careva CI declarate în SV, dar entitatea a informat TI-Moldova despre un atare conflict). În acest sens, publicarea rapoartelor de implementare a SNIA pe paginile web ale APC, așa cum o cere cadrul legal, și eventualul acces al mass-mediei și ONG-urilor la Platforma electronică de asigurare a integrității instituționale ar ușura accesul la asemenea informații și diminua manopera autorităților de furnizare a informațiilor la solicitare.

Privitor la identificarea de către entități a *conflictelor de interese consumate*, doar MECC și MSMPS au relatat despre asemenea cazuri în perioada de referință, relatând că au informat ANI despre aceasta. În context este de remarcat că, potrivit rezultatelor sondajului funcționarilor publici realizat de TI-Moldova, cca 2% din respondenți au menționat că s-au aflat în situație de CI în ultimii doi ani (din MECC, BVC, SFS, MEI, SV, PF)³⁵, îngrijorător fiind că unii dintre ei au spus că nu le-au declarat/n-au întreprins careva măsuri. Totodată, fiecare al zecelea respondent a indicat că știe despre cazuri de conflicte de interese, abuzuri în ultimii doi ani din instituția în care lucrează, care țin de angajarea persoanelor apropiate, verificarea întreprinderilor afiliate, utilizarea proprietății publice în scopuri personale ș.a. Respondenții au specificat și o serie de subdiviziuni din instituția în care activează cu riscuri sporite de conflicte de interese

³³ Informațiile sunt expuse în redacția entităților publice.

³⁴ A vedea Rapoartele de monitorizare a implementării SNIA pentru 2017-2020, perioadele de raportare 2018 și 2019, respectiv https://cna.md/public/files/Raport_de_monitorizare_i_evaluare_a_implementarii_Strategiei_Naionale_de_Integritate_i_Anticorupie_pentru_anii_2017-2020_Perioda_de_raportare_anul_2018.pdf și https://cna.md/public/files/Raportde_monitorizare_si_evaluare_a_SNIA_2019.pdf.

³⁵ În cadrul sondajului au fost intervievați 643 respondenți (cca 1/3 din efectivul aparatelor centrale ale APC cuprinse în sondaj) <http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2019/12/Raport-sondaj-APC-final.pdf>.

și corupție, în special cele ce trebuie să aibă în vizor prevenirea acestora (direcții juridice, audit intern, management instituțional ș.a.).

În condițiile în care agenții publici sunt familiarizați insuficient cu prevederile cadrului sau, cunoscându-le nu le respectă, unele conflicte de interese ar putea rămâne neraportate și nesoluționate. În acest sens, sunt relevante investigațiile jurnaliștilor care au atras atenția publicului și organelor abilitate asupra unor eventuale conflicte de interese în activitatea factorilor de decizie din autoritățile monitorizate și entitățile din subordine în perioada de referință.³⁶

Este de remarcat că o sursă importantă de informații despre eventuale conflicte de interese sunt rapoartele autorităților abilitate cu funcții de control și audit, în speță Curtea de Conturi și Inspekția Financiară. Spre regret, pe pagina web a Curții de Conturi, în ultimii doi ani, nu se mai regăsesc rapoartele privind cazurile de suspectare a fraudei și a conflictelor de interese stabilite în timpul misiunilor de audit³⁷, iar pe pagina web a Inspekției Financiare – rezultatele/constatările controalelor efectuate.³⁸ Rezultatele auditurilor și controalelor care țin de posibile fraude și conflicte de interese ar trebui să fie publice și actualizate în permanență, pentru a oferi mass-mediei și ONG posibilitatea de a observa dacă recomandările organelor de control/audit sunt implementate, iar persoanele culpabile – responsabilizate.

• **Incompatibilități, restricții în ierarhie și restricții de postangajare**

Fiind solicitate să informeze dacă în entitățile monitorizate au fost atestate careva **situații de incompatibilitate** în 2018-2019, doar MECC a relatat despre un asemenea caz, referindu-l la conflicte de interese (a vedea tabelul 1); SV a remarcat că evaluează situația și, la moment, nu poate prezenta careva date obiective și oportune; MAI – n-a oferit informații; celelalte entități (3/4) au informat că situații de incompatibilitate n-au fost (MAEIE, MADRM, MF, MSMPS, SFS, PF, APP) sau că ele n-au fost înregistrate (MJ, MEI). Respectiv, entitățile au remarcat că n-au identificat cazuri de nesoluționare în termen a situațiilor de incompatibilitate (excepție – SV care a remarcat că evaluează situația și MAI care n-a răspuns la întrebare).

În ce privește **raporturile ierarhice nemijlocite**, doar MSMPS a informat despre o situație de acest gen³⁹, MAI n-a răspuns la întrebare, iar celelalte entități (5/6) au invocat lipsa unor atare situații. În acest context MSMPS a relatat despre un caz de ne încetare în termen a raporturilor ierarhice nemijlocite. Este de remarcat că, potrivit rezultatelor sondajului funcționarilor publici realizat de TI-Moldova⁴⁰, respondenții din câteva autorități au invocat exemple când angajații au activat în subordinea nemijlocită a rudelor sale (inclusiv MECC, MADRM, MSMPSF).

De asemenea, TI-Moldova a solicitat entitățile să informeze **despre eventuale cazuri de încălcare a restricțiilor de postangajare (pantuflaj)** identificate în 2018-2019.⁴¹ Toate entitățile, cu excepția MAI care n-a răspuns la întrebare, au indicat că atare cazuri n-au fost identificate. Nu excludem autenticitatea

³⁶ <https://www.moldovacurata.md/o-sefa-de-subdiviziune-din-cadrul-agentiei-rezerve-materiale-si-a-acordat-siesi-premii-pentru-activitate-sarguincioasa-1-2373>, <https://anticoruptie.md/ro/investigatii/integritate/sefii-de-la-administratia-drumurilor-continua-sa-si-puna-fatis-neamurile-in-functiile-cheie>, <https://www.moldovacurata.md/o-achizitie-facuta-de-un-liceu-din-orhei-a-fost-anulata-banuindu-se-un-conflict-de-interese-cu-un-fost-sef-de-la-ministerul-educatiei-1-2350>, <http://cuvintul.md/article/o-achizitie-facuta-de-un-liceu-din-orhei-a-fost-anulata-banuindu-se-un-conflict-de-interese-cu-un-fost-sef-de-la-ministerul-educatiei/>, <https://www.moldovacurata.md/conflict-de-interese-la-conducerea-ministerului-sanatatii-muncii-si-protectiei-sociale-1-1144>, <https://www.moldovacurata.md/un-contract-in-valoare-de-44-de-mii-de-euro-semnat-intre-agentia-pentru-eficienta-energetica-si-o-firma-apropiata-fostului-director-ar-putea-fi-anulat-1-1158>.

³⁷ Ultimele rapoarte de acest gen ale Curții de Conturi au fost publicate pe pagina web în 2016-2017: Raportul privind cazurile de suspectare a fraudei și a conflictelor de interese, stabilite de către Curtea de Conturi în timpul misiunilor de audit în anul 2016 (HCC 51/2016), <http://www.ccrm.md/storage/upload/reports/postari/115/pdf/b4edc294f9217f075aed0c6e78132135.pdf> și Raportul privind cazurile de suspectare a fraudei și a conflictelor de interese, stabilite de către Curtea de Conturi în timpul misiunilor de audit în anul 2016 (HCC 70/2017), <http://www.ccrm.md/storage/upload/reports/postari/168/pdf/859ba7124bd2f902a693a5bd67edce5c.pdf>.

³⁸ Pe pagina web a Inspekției Financiare <http://if.gov.md/>, la rubrica *Comunicare/Rapoarte* sunt plasate doar informații generalizate despre rezultatele activității inspekției.

³⁹ În cadrul aceleiași instituții activau fiica și mama, ultima fiind în subordinea nemijlocită a fiicei, conducător al instituției.

⁴⁰ <http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2019/12/Raport-sondaj-APC-final.pdf>

⁴¹ Atare restricții sunt prevăzute în art.24 din Legea integrității 82/2018 *Respectarea regimului juridic al restricțiilor și limitărilor în legătură cu încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ei cu migrarea agenților publici on sectorul privat*.

răspunsurilor, totuși atragem atenția asupra rezultatelor sondajului sus-menționat al TI-Moldova⁴² potrivit căruia doar 1/4 din respondenții care lucrează în entitățile cu atribuții de control/supraveghere susțin că în entitate există restricții de postangajare și cca 2/3 din respondenți consideră acceptabilă încălcarea restricțiilor de postangajare.

5. Identificarea încălcărilor și aplicarea sancțiunilor de către ANI

Potrivit ANI, în 2018 - 2019, în urma controalelor inspectorilor de integritate *au fost constatate 33 de încălcări ale regimului conflictelor de interese și 6 încălcări ale prevederilor legale ce țin de restricții și incompatibilități* în APC monitorizate și entitățile din subordine (majoritatea - în entitățile din subordine).

Tabelul 2

Încălcări identificate de inspectorii de integritate în 2018-2019

Entitatea publică, nr. de acte de constatare	Persoanele vizate
<i>Regimul juridic al conflictelor de interese: 2018 – 5 cazuri, 2019 – 28 cazuri</i>	
2018. MAI: 1 act de constatare rămas definitiv	Specialist al Serviciului Supraveghere Tehnică și Accidente Rutiere al Secției Securitate Publică a Inspectoratului de Poliție.
2018, MECC: 1 act de constatare, contestat în prima instanță	Director instituție preșcolară
2018, MSMPS: 3 acte de constatare (din ele 1 - rămas definitiv și 2 – contestate)	2 șefi ai instituțiilor medico-sanitare publice și un șef al Direcției asistență socială și protecție a familiei
2019, MECC: 22 acte de constatare (din ele 10 rămase definitive)	Directori ai instituțiilor de învățământ (licee, școli, gimnazii, grădinițe)
2019. MSMPS: 6 acte de constatare (din ele 2 definitive și 4 contestate, inclusiv 1 pierdut în APEL)	Șefi ai instituțiilor medico-sanitare publice
<i>Regimul juridic al incompatibilităților și restricțiilor: 2018 – 2 cazuri, 2019 – 4 cazuri</i>	
2018, MADRM: 1 act de constatare, contestat	Specialist din Direcția Agricultură și Alimentație, Anenii Noi
2018, MAI: 1 act de constatare, contestat	Șef adjunct detașament, șef SRU al Detașamentului căutare-salvare al Serviciului protecției civile și situațiilor excepționale
2019, Biroul Vamal: 1 act de constatare, definitiv	Inspector la BVC
2019, MAI: 1 act de constatare rămas definitiv	Ex-șef al Direcției administrare și politici de dezvoltare al MAI
2019, MF: 1 act de constatare rămas definitiv	Ex-specialist principal al Serviciului achiziții publice, rn. Anenii Noi ai Agenției Achiziții Publice
2019, MEI: 1 act de constatare contestat	Funcționar din Agenția Protecția Consumatorului,

Potrivit datelor ANI, marea parte a încălcărilor identificate ține de activitatea conducătorilor instituțiilor de învățământ (grădinițe, școli, gimnazii, licee) și instituțiilor medicale din teritoriu, inclusiv deciziile de angajare, promovare, premiere, luate în privința rudelor acestora. Recunoscând importanța identificării și sancționării unor atare abateri, considerăm că atenția ANI ar trebui atrasă mai ales asupra încălcărilor în activitatea demnitarilor publici, în special în ceea ce ține de utilizarea resurselor financiare și administrarea patrimoniului public. În acest sens, ar trebui intensificată cooperarea ANI cu organele de control/audit (în special, Curtea de Conturi, Inspekția Financiară), cu solicitarea informării regulate a Autorității despre rezultatele verificărilor care trezesc suspiciuni de conflicte de interese, participarea la audierea rapoartelor de audit/control ș.a.

Este de remarcat că din cele 33 acte de constatare privind încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese în 2018-2019, 18 acte au fost contestate. Respectiv, din 6 acte de constatare a încălcării regimului juridic al incompatibilităților și restricțiilor, 3 au fost contestate. În acest context este necesară întărirea capacităților departamentului juridic al ANI, consilierea inspectorilor de integritate, precum și instruirea suplimentară a judecătorilor în materie de conflicte de interese, incompatibilități și restricții.

În ceea ce privește *sancțiunile aplicate pentru încălcările admise*, ANI a oferit informații generale, fără a le detalia pe tipul încălcărilor (ce țin de conflicte de interese, incompatibilități, restricții, declarare a averilor și intereselor personale⁴³). Astfel, potrivit ANI, în 2018-2019 au fost aplicate sancțiuni:

⁴² <http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2019/12/Raport-sondaj-APC-final.pdf>

⁴³ TI-Moldova a solicitat de la ANI informații privind abaterile identificate de inspectorii de integritate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea diferitor regimuri juridice/politici anticorupție din domeniul de competență al Autorității, în profilul acestora.

- în MECC, în 4 instituții din subordine, - sancțiuni contravenționale în mărime de 13,5 mii lei, una din ele prevede și privarea dreptului de a exercita o funcție publică sau de demnitate publică pentru o perioadă de 3 luni;
- în MSMPS, într-o instituție din subordine, - o sancțiune contravențională în mărime de 6 mii lei și privarea dreptului de a exercita o funcție publică pentru o perioadă de 3 luni;
- în MAI, în 4 instituții din subordine, - sancțiuni contravenționale în mărime de 11,3 mii lei;
- în SV, într-o instituție din subordine, - o amendă de 1,5 mii lei.

În 2018-2019 ANI a depus în instanță 4 cereri de constatare a nulității absolute a actelor administrative/juridice adoptate sau încheiate în situații de CI, pe cauze ce vizează:

- șeful interimar IP Centrul de Sănătate Chetriș, rn. Fălești (entitate din subordinea MSMPS), 2018 ;
- șeful IP Centrul de Sănătate Vatra (entitate din subordinea MSMPS), 2019 ;
- directorul gimnaziului Lesea Ucrainca, rn. Cahul (entitate din subordinea MECC), 2018;
- ex-directorul de grădiniță, or. Dondușeni (entitate din subordinea MECC), 2019.

6. *Transparența informațiilor despre aplicarea politicii*

La acest compartiment reținem informarea insuficientă de către autoritățile monitorizate despre rezultatele aplicării politicii *Conflicte de interese, incompatibilități și restricții*, - constatare expusă anterior la politicile *Asigurarea accesului la informație prin intermediul paginilor web și Declararea averilor și intereselor personale*.⁴⁴ Doar o parte din entitățile monitorizate au publicat pe paginile sale web rapoarte/note informative privind realizarea Planului de acțiuni de implementare a Strategiei naționale de integritate și anticorupție (MAI, MF, MJ, MEI), altele – au plasat informații insuficiente (MECC, MSMPS) sau nu le-au publicat deloc (APP, MADRM, MAEIE).

Recomandări

Pentru Autoritatea Națională de Integritate:

- A susține autoritățile publice prin elaborarea unui îndrumar privind aplicarea politicilor anticorupție din domeniul de competență al ANI, care ar include exemple/spețe din activitatea acesteia (documentul ar facilita aplicarea politicilor și întări memoria instituțională a autorităților publice);
- A spori controlul asupra modului de soluționare a conflictelor de interese în entitățile publice;
- A spori interacțiunea cu organele de audit/control (Curtea de Conturi, Inspekția Financiară ș.a.), inclusiv solicita informarea regulată despre verificările care trezesc suspiciuni de conflicte de interese, participa la audierea rapoartelor de audit/control, consulta specialiștii ș.a.;
- A întări capacitățile departamentului juridic al ANI, asigura consilierea juridică a inspectorilor de integritate;
- A publica pe pagina web Registrul persoanelor care au interdicția de a ocupa funcții publice.
- A intensifica procesul de instruire, utilizând cu precădere instrumentele on-line; a extinde instruirile în entitățile publice din teritoriu.

Pentru autoritățile publice monitorizate:

- A elabora/dezvolta, eventual cu suportul ANI, documente/reguli interne pentru a facilita aplicarea politicii;
- A asigura instruirea agenților publici din aparatul central și din entitățile subordonate cu prevederile cadrului legal din domeniu, utilizând în special metodele on-line și tehnica „formarea formatorilor”;
- A controla aplicarea politicii în instituție, antrenând în acest proces, după caz, subdiviziunile de securitate internă/integritate;

⁴⁴ http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2020/06/Monitorizarea-politicilor_-DAIP_Etica-meritocratia.pdf

- A concentra atenția asupra zonelor de risc – domeniilor/subdiviziunilor în care probabilitatea apariției conflictelor de interese este mai mare, a lua atitudine de opiniile respondenților despre atare subdiviziuni expuse în cadrul sondajelor organizate;
- A informa publicul despre rezultatele aplicării politicii, inclusiv prin publicarea rapoartelor/notelor informative pe pagina web.

Pentru alte autorități:

- Curtea de Conturi, Inspekția Financiară,– a publica pe paginile web rezultatele auditurilor și controalelor care includ suspiciuni de conflicte de interese, a comunica ANI despre atare conflicte;
- CNA, Grupul de monitorizare a SNIA - a asigura accesul mass-mediei și ONG-urilor la Platforma electronică de asigurare a integrității instituționale.

Anexa poate fi accesată aici: [Anexa CI 2020 final.xls](#)