

Observator de politici publice

Politici responsabile pentru dezvoltare durabilă

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

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

Domeniul anticorupție la un an de mandat al Guvernului Gavrilița

La 6 august 2021, Parlamentul Republicii Moldova a aprobat Programul de activitate al Guvernului „Moldova vremurilor bune” și a acordat vot de încredere actualului Executiv. Evident, la un an de mandat guvernamental, rapoartele și evaluările privind cele realizate sunt mai mult decât potrivite. Totuși, pornind de la carențele planificării activității guvernamentale, în domeniul anticorupție, pare a fi mai valoroasă nu atât evaluarea celor realizate, cât evaluarea măsurii în care sunt asigurate condițiile minime ale unei activități anticorupție eficiente, și anume: existența unei viziuni strategice asumate; dezvoltarea unui cadru normativ potrivit; garantarea independenței instituțiilor responsabile. Prezentul observator de politici publice este dedicat unei analize în acest sens.

Contextul general

Parlamentul Republicii Moldova a aprobat Programul de activitate al Guvernului „Moldova vremurilor bune” și a acordat vot de încredere actualului Executiv la 6 august 2021.¹ Evident, la

¹ Hotărârea Parlamentului nr. 88/2021 pentru aprobarea Programului de activitate al Guvernului și acordarea votului de încredere Guvernului, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2021, nr. 190, art. 201.

un an de mandat guvernamental, rapoartele și evaluările privind cele realizate sunt mai mult decât potrivite.

Reamintim că Programul de activitate al Guvernului „Moldova vremurilor bune”² cuprinde mai multe acțiuni anticorupție. În legătură cu acestea, în unul din observatoarele de politici publice anterioare, identificasem mai multe carențe, cum ar fi:³

- descriere prea sumară a problemelor;
- formularea insuficient de clară a priorităților în domeniu;
- programarea unor acțiuni discutabile, fără o consultare autentică cu autoritățile implementatoare și experți în domeniu.

Având în vedere aceste carențe, pare a fi mai valoroasă nu atât evaluarea celor realizate, cât evaluarea măsurii în care sunt asigurate condițiile minime ale unei activități anticorupție eficiente.

În accepțiunea generală, pentru ca activitatea anticorupție să fie una eficientă, trebuie să fie asigurate câteva condiții minime:

- viziune strategică asumată;
- cadru normativ potrivit;
- autorități anticorupție independente.

Documentul de politici publice anticorupție

Cu regret, actualul Executiv nu a reușit să dezvolte un document de politici publice anticorupție. La sfârșitul anului 2021, după aproape un an de la sfârșitul termenului de acțiune, a fost extinsă, până în anul 2023, perioada de implementare a Strategiei naționale

² Programul de activitate al Guvernului „Moldova vremurilor bune”, 3 august 2021, https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/programul_de_activitate_al_guvernului_moldova_vremurilor_bune.pdf

³ Transparency International – Moldova, Observator de politici publice, Sectorul justiției și acțiunile anticorupție în Programul de activitate al Guvernului „Moldova vremurilor bune”, nr. 31, august 2021, http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2021/08/TI_Moldova_Observator_31.pdf

de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020 (SNIA).⁴

SNIA a setat 6 obiective, realizarea cărora ar fi trebuit să asigure atingerea scopului scontat „Integritate în loc de corupție!”, aceste obiective fiind:

- descurajarea implicării în acte de corupție;
- recuperarea produselor infracțiunilor de corupție;
- etica și integritatea în sectoarele public și privat;
- protecția avertizorilor de integritate și a victimelor corupției;
- transparența instituțiilor publice și finanțării partidelor;
- educarea societății și a funcționarilor.

Pornind de la conceptul Sistemului național de integritate⁵, SNIA a fost dezvoltată pe baza a 20 de priorități programate pentru 7 piloni importanți, și anume:

- Parlamentul;
- Guvernul, sectorul public și administrația publică locală;
- Justiția și autoritățile anticorupție;
- Comisia Electorală Centrală și partidele politice;
- Curtea de Conturi;
- Avocatul Poporului;
- Sectorul privat.

Către finele anului 2021 se raportează realizarea a doar 52% din acțiuni.⁶ Rezultatele sunt destul de modeste, dacă luăm în considerare ponderea mare a acțiunilor care au avut un caracter permanent (43% din acțiunile planificate) sau ponderea mare a acțiunilor calificate ca parțial realizate (39% din acțiunile planificate). Mai mult, în analiza rezultatelor, trebuie luate în considerare

⁴ A se vedea: Hotărârea Parlamentului nr. 241/2021 privind modificarea Hotărârii Parlamentului nr. 56/2017 pentru aprobarea Strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2022, nr. 27-33, art. 32; Hotărârea Parlamentului nr. 56/2017 privind aprobarea Strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 216-228, art. 354.

⁵ Transparency International, National Integrity System Assessments, <https://www.transparency.org/en/national-integrity-system-assessments>

⁶ Centrul Național Anticorupție, Rezultatele implementării Planului de acțiuni al Strategiei naționale de integritate și anticorupție, perioada de raport – anul 2017-2020, https://cna.md/public/files/Rezultatele_implementarii_SNIA_2017-2020_forma_tabelara.pdf

și deficiențele metodologiei și grilei de evaluare a nivelului de realizare a acțiunilor.⁷

Activitatea anticorupție ar trebui impulsionată prin planificarea acțiunilor anticorupție într-un nou document de politici publice, fapt care ar demonstra că noua componentă a Legislativului, dar și actualul Guvern, au o viziune strategică asumată în domeniu. Este important ca noul document de politici publice să fie elaborat potrivit standardelor de bună guvernare și în strictă conformitate cu exigențele Regulamentului cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 386/2020.

Ar trebui evitate carențele și deficiențele SNIA, și anume:⁸

- planificarea strategică fără o analiză fundamentală a problemelor și în lipsa vreunei viziuni comune a autorităților implementatoare asupra necesităților;
- planificarea unor acțiuni irelevante sau inoportune, acțiuni care nu pot fi realizate în esență sau care nu pot fi realizate de autoritățile cărora le-au fost atribuite, acțiuni fără conotație strategică sau acțiuni de rutină (cu un caracter permanent și care derivă nemijlocit din atribuțiile autorităților implementatoare).

În elaborarea noului document de politici publice anticorupție va trebui să se ia în considerare modificarea competențelor Ministerului Justiției, acestuia revenindu-i atribuția de a elabora politici publice eficiente în domeniul anticorupție și integritate, în virtutea pct. 5 și pct. 6 subpct. 15) din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Justiției, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 698/2017.

Cadrul normativ anticorupție

Urmare a eforturilor depuse pe parcursul anilor, Republica Moldova deține un cadru normativ

⁷ Pentru mai multe detalii a se vedea: Transparency International Moldova, Implementarea Strategiei naționale de integritate și anticorupție în prima jumătate a anului 2020, <http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2020/11/DIGEST-Monitoring-the-implementation-of-NIAS.pdf>; Transparency International – Moldova, Implementarea Strategiei naționale de integritate și anticorupție în anul 2020, http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2021/10/TI_Moldova_Nota_Informativa_Monitorizarea_SNIA_in_2020.pdf

⁸ Ibidem.

anticorupție dezvoltat. Ne referim, în primul rând, la acte legislative, cele mai relevante fiind:⁹

- Legea cu privire la Centrul Național Anticorupție, nr. 1104/2002;
- Legea privind codul de conduită a funcționarului public, nr. 25/2008;
- Legea privind transparența în procesul decizional, nr. 239/2008;
- Legea privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf), nr. 269/2008;
- Legea privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice, nr. 271/2008;
- Legea pentru aprobarea Regulamentului de funcționare a sistemului liniilor telefonice anticorupție, nr. 252/2013;
- Legea privind evaluarea integrității instituționale, nr. 325/2013;
- Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, nr. 132/2016;
- Legea privind declararea averii și intereselor personale, nr. 133/2016;
- Legea integrității, nr. 82/2017;
- Legea privind avertizorii de integritate, nr. 122/2018.

Cu regret, cantitatea reglementărilor nu totdeauna garantează calitate. În pofida prevederilor referitoare la controlul asupra executării legilor, statuate prin art. 111 din Regulamentul Parlamentului adoptat prin Legea nr. 797/1996, executarea a doar două legi din cele enunțate a fost supusă controlului. Potrivit normelor citate, controlul asupra executării legii (publicarea în termenele stabilite, organizarea studierii prevederilor legii etc.) de către organele și persoanele competente, precum și determinarea eficienței acțiunii legii revin comisiei permanente de profil asistate de Direcția juridică a Secretariatului Parlamentului, altor comisii, create în acest scop de Parlament. În urma controlului efectuat, comisia parlamentară trebuie să prezinte recomandări Guvernului și/sau altor autorități publice și, după caz, Parlamentului rapoarte privind executarea legilor după 6 luni de la intrarea în vigoare a legii respective.¹⁰

⁹ Legile sunt enumerate în ordine ascendentă cronologic.

¹⁰ Pentru mai multe detalii privind controlul parlamentar în domeniul anticorupție, a se vedea: Transparency International – Moldova, Observator de politici publice, Cum de îmbunătățit controlul parlamentar asupra activității autorităților anticorupție?, nr. 43, iunie 2022, http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2022/06/TI_Moldova_Observator_43_iunie2022.pdf

Astfel, la 23 ianuarie 2018, Comisia securitate națională, apărare și ordine publică a audiat autoritățile responsabile de executarea Legii nr. 269/2008 privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf). Ca urmare, s-a constatat:¹¹

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

La fel, s-a recomandat:

- Guvernului – inițierea unui grup de lucru competent în scopul elaborării actelor normative de modificare a prevederilor legale în vigoare ambigui și neclare referitoare la forța probatorie a testărilor la poligraf, examinarea și identificarea unor soluții legale cu privire la certificarea

¹¹ Parlamentul Republicii Moldova, Comisia securitate națională, apărare și ordine publică, Decizie cu privire la controlul parlamentar asupra executării Legii nr. 269-XVI din 12.12.2008 privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf)", CSN nr. 35 A din 01.02.2018, <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=CIsBZFXJCfk%3d&tabid=266&language=ro-RO>

- standardizată a acestora; identificarea surselor financiare din bugetul de stat pentru procurarea aparatelor poligraf pentru autoritățile care actualmente nu le dețin, precum și pentru asigurarea procesului de instruire inițială și continuă a poligrafologilor; examinarea oportunității creării unui centru unic și independent de testare la detectorul comportamentului simulat, în cazul lipsei surselor financiare pentru obiectivele menționate;
- autorităților cu drept de inițiere a testărilor la poligraf – implicarea activă pentru instituirea funcțiilor de poligrafologi și asistenți ai poligrafologilor în cadrul statelor de personal ale acestora; conștientizarea importanței rezultatelor testărilor la poligraf; raportarea semestrială către comisia parlamentară despre executarea respectivei decizii.

Cu regret, decizia a rămas neexecutată, iar Comisia parlamentară nu a mai revenit asupra deciziei, deși se angajase să monitorizeze anual implementarea acesteia.

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

Potrivit Raportului de evaluare¹², s-au constatat cele întreprinse în asigurarea funcționării cât mai rapide a ANI, nuanțându-se că, chiar la momentul adoptării, au fost identificate lacune/deficiențe și aspecte contradictorii privind punerea în aplicare, fapt care a impulsivat formularea unui șir de propuneri de modificare și completare a acestuia, precum și ale altor acte normative, propuneri transmise Parlamentului, Guvernului și Ministerului Justiției.

Evident, ar fi importantă o inventariere a cadrului normativ anticorupție (cel puțin – a legilor enunțate), fiind necesară evaluarea ex-post de impact, care ar cuprinde o analiză a:

- realizării obiectivelor stabilite ale actelor normative;
- impactului actelor normative asupra societății în general, dar și asupra unor anumite grupuri, sectoare, domenii specifice;
- consecințelor actelor normative, efectelor economice, financiare, sociale, administrative și de altă natură;
- motivelor pentru care a întârziat implementarea actelor normative.

Însă, exercițiul va rămâne steril atât timp cât deciziile luate în acest context nu se vor aduce la îndeplinire.

Autorități anticorupție

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

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

Evident, dintre aceste autorități, cele mai relevante sunt ANI și CNA. Cu regret, statutul ambelor autorități a fost modificat în anul 2021, fiind adusă atingere esențială credibilității și independenței instituționale. Ne referim la excluderea procedurilor de concurs pentru funcțiile de director și director adjunct al CNA, dar și pentru funcția de vicepreședinte al ANI. Credem că ar fi fost posibilă și excluderea procedurilor de concurs pentru funcția de președinte al ANI, dacă această modificare nu ar face și mai îndoielnică necesitatea menținerii Consiliului de integritate.

Renunțarea la procedurile de concurs sunt contrare spiritului și prevederilor standardelor internaționale anticorupție. Astfel, în sensul art. 7 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, fiecare stat parte se străduiește, dacă este cazul și conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, să adopte, să mențină și să consolideze sisteme de recrutare, de angajare, de încurajare a fidelității, de promovare și de pensionare a funcționarilor și, dacă este cazul, a altor agenți publici nenumiți, care:

- se bazează pe principiile de eficiență și de transparență și pe criteriile obiective, precum meritul, echitatea și aptitudinea;
- cuprind proceduri corespunzătoare pentru a selecționa și pentru a forma persoanele numite să ocupe posturi publice considerate ca fiind în mod special expuse

¹² Parlamentul Republicii Moldova, Raportul de evaluare ex-post juridică a Legii nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, Dj-11 nr. 39 din 04.04.2019, <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=peUgTIAk%2b2M%3d&tabid=289&language=ro-RO>

la corupție și, dacă este cazul, pentru a asigura o rotație pe aceste posturi.

Renunțarea la procedurile de concurs sunt contrare și jurisprudenței Curții Constituționale, care a statuat că persoanele oficiale pot fi divizate în două categorii:¹³

- persoane oficiale exponente ale unui interes politic deosebit;
- persoane oficiale exponente ale unui interes public deosebit.

În prima categorie se includ persoanele ce dețin funcții politice în cadrul instituțiilor politice, care sunt eminentamente persoane politice care, în exercitarea atribuțiilor, trebuie să manifeste loialitate și consecvență pentru realizarea scopurilor politice, cum ar fi prim-ministrul și miniștrii, care trebuie să dea dovadă de consecvență, loialitate și atașament politic față de programul de guvernare, pentru îndeplinirea căruia au fost investiți în funcțiile respective.

În ceea ce privește cea de-a doua categorie, persoanele incluse în aceasta necesită un anumit grad de independență. Atribuțiile de funcție ale acestor persoane nu comportă angajare directă în activitatea politică a statului, ele se conduc numai de lege, procedura instituirii și destituirii lor din funcție este expres prevăzută în legile speciale.

Conducătorii autorităților anticorupție fac parte din cea de-a doua categorie. Astfel, în scopul asigurării independenței lor, aceste persoane ar trebui să fie numite în baza concursurilor.

Cu regret, chiar dacă s-a păstrat concursul pentru suplinirea funcției de președinte al ANI, acesta întârzie. Reamintim că la 5 aprilie, curent, în baza cererii de demisie, a încetat mandatul președintelui ANI.¹⁴

Concluzii și recomandări

Activitatea anticorupție ar trebui impulsionată prin planificarea acțiunilor anticorupție într-un nou document de politici publice, fapt care ar demonstra că noua componentă a Legislativului, dar și actualul Guvern, au o viziune strategică asumată în domeniu. Este important ca noul document de politici publice să fie elaborat potrivit standardelor de bună guvernare și în strictă conformitate cu exigențele în domeniu.

Cadrul normativ anticorupție (cel puțin – actele legislative de bază) ar trebui să fie supus unei inventarieri, fiind necesară o evaluare ex-post de impact. Pentru ca exercițiul să aibă efect, deciziile luate în acest sens trebuie să fie aduse la îndeplinire.

În vederea sporirii independenței autorităților anticorupție, conducătorii acestora ar trebui să fie numiți urmare a concursurilor publice. Legislația trebuie modificată, în special, în privința conducătorilor ANI și CNA. Concursurile trebuie să fie organizate în termene utile, astfel încât provizoratul conducerii să nu dăuneze legitimității și eficienței instituționale.



Str. „31-August 1989”, nr.98,
of. 205, Chișinău, MD-2004,
Rep. Moldova
+373 203-484 +373 203-485
office@transparency.md
www.transparency.md

¹³ A se vedea jurisprudența Curții Constituționale: Hotărârea nr. 22/2016 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din Anexa la Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000 (accesul la justiție al șefului și adjunctului oficiului teritorial al Cancelariei de Stat) (Sesizarea nr. 69g/2015), Hotărârea Curții Constituționale nr. 29/2010 pentru controlul constituționalității Legii nr. 95 din 21 mai 2010 „Pentru modificarea și completarea unor acte legislative”, Hotărârea Curții Constituționale nr. 10/2010 pentru revizuirea Hotărârii Curții Constituționale nr. 16 din 28.05.1998 „Cu privire la interpretarea art. 20 din Constituția Republicii Moldova” în redacția Hotărârii nr. 39 din 09.07.2001.

¹⁴ Decretul Președintelui Republicii Moldova cu privire la încetarea mandatului președintelui Autorității Naționale de Integritate, nr. 408/2022, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2022, nr. 106-114, art. 187.