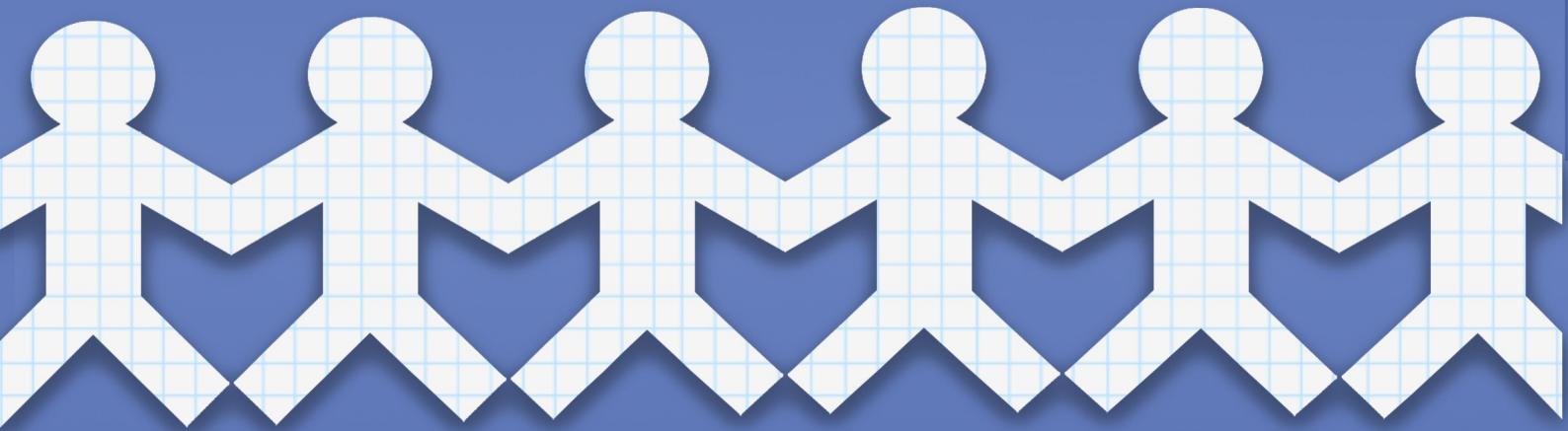


INTEGRITATEA

CONSTRUCȚIA UNEI INSTITUȚII ȘI TRATAMENTUL ANTICORUPȚIE



*Contribuții la parteneriatul
România - Republica Moldova*

Contribuții la parteneriatul pentru dezvoltare dintre România și Republica Moldova

INTEGRITATEA – Construcția unei instituții și tratamentul anticorupție

Autori: Cristian GHINEA, Bianca TOMA

Cuprins

1. Introducere

2. Construcția unei instituții de integritate

2.1. ANI România – rolul factorului politic la înființarea instituției

*2.2. Declararea averilor – traseul complicat al accesului la date cheie
Declararea averilor funcționarilor publici – prima provocare legislativă*

2.3. Politica de resurse umane – cine are experiență pe prevenirea corupției

3. Dinamizarea activității unei instituții de integritate și ecuațiile instituționale cheie

3.1. Sistemul informatic integrat – coloana vertebrală

3.2. Acordurile interinstituționale – provocările sistemelor centralizate

4. Perspectiva europeană: cronologia unor critici constructive ale Bruxelles-ului

5. Recomandări

INTRODUCERE

Reformarea sistemului judiciar este pentru Republica Moldova unul din obiectivele cheie în cadrul Strategiei de Reformare a Justiției (2011 – 2016) unde factorul politic și-a asumat orientarea potrivit căreia **aspirațiile Republicii Moldova de integrare în Uniunea Europeană reprezintă un obiectiv strategic al politicii externe și interne** a Republicii Moldova, menit să asigure crearea pe plan intern a unui sistem de securitate, stabilitate și prosperitate, guvernat de valorile democratice și respectul față de drepturile omului și libertățile fundamentale. Elemente cheie și direcții de acțiune au fost indicate și în Planul de Acțiuni UE– Republica Moldova în cadrul Politicii Europene de Vecinătate (PEV), semnat la 22 februarie 2005 la Bruxelles.

Înființarea unei instituții cheie precum Comisia Națională de Integritate (CNI) a Republicii Moldova reprezintă un pas important în procesul complicat și îndelungat al reformei sistemului judiciar, mai ales din perspectiva negocierilor cu Uniunea Europeană. **Experiența altor foste state candidate din regiune, în special cea a României – unul din promotorii cheie ai integrării europene a Republicii Moldova – în domeniul reformării sistemului judiciar și a luptei împotriva corupției sunt, așadar, extrem de prețioase.** Aspirațiile reformatorilor, criticile Bruxelles-ului, obstacolele de parcurs ale înființării și consolidării unor instituții cheie pentru combaterea corupției și a conflictelor de interese în România, rezultatele timide și mai apoi realizările înregistrate de structurile anticorupție pot indica trasee de „carieră” – cu avertismente, posibile obstacole și soluții – pentru Republica Moldova.

Spre deosebire de București, Chișinăul trebuie să facă reforme structurale și instituționale cheie înainte de a fi obținut statutul de țară candidată, astfel că experiența Bucureștiului care, are și după cinci ani de la integrarea țării în UE instrumente de monitorizare ale Bruxellesului pe progresele privind reformele în justiție și lupta anticorupție, este cu atât mai importantă.

Integritatea, considerată de instituțiile europene de la Bruxelles tratamentul preventiv în lupta anticorupție, are nevoie însă de construcții instituționale solide care, pe parcursul funcționării și consolidării lor, pot fi suspuse unor atacuri dure din partea politicianilor. Așadar, activitatea unei instituții anticorupție care va căuta în averi și va depista interesele ascunse ale celor care lucrează cu ori pe bani publici, va interveni și sesiza public atunci când un parlamentar, ales local sau înalt funcționar public este în conflict de interese va avea nevoie de sprijin cumulate din partea politicului, a societății civile și a opiniei publice.

De aceea, construcția unei astfel de instituții trebuie înțeleasă și asumată curajos de către cei care vor avea atribuții în funcționarea și dezvoltarea capacității ei operaționale.

Prezentul raport face o radiografie a bunelor practici și soluțiilor instituționale aplicate de Agenția Națională de Integritate din România, oferă modele de soluții tehnice și legislative pentru o construcție instituțională sănătoasă cu atât mai mult cu cât CNI este la „început de carieră” – a fost înființată efectiv în decembrie 2012.

Acest raport apare în contextul proiectului **”Contribuții la parteneriatul pentru dezvoltare dintre România și Republica Moldova”**, co-finanțat de **United States Agency for International Development și Unitatea Asistență pentru Dezvoltare din cadrul Ministerului Afacerilor Externe**. O parte din concluziile și recomandările incluse în prezentul raport au rezultat din dezbaterile întâlnirilor reprezentanților Comisiei Naționale de Integritate Publică din Republica Moldova la Agenția Națională de Integritate România. **Vizita reprezentanților CNI Moldova a avut loc în perioada 21-22 ianuarie 2013, la București.**

Proiectul **Contribuții la parteneriatul pentru dezvoltare dintre România și Republica Moldova** este susținut de **Ministerul Afacerilor Externe al României prin Unitatea Asistență pentru Dezvoltare și de United States Agency for International Development**. Scopul proiectului este de a lansa un proces de consultări publice pe posibile proiecte bilaterale între cele două țări, în urma cărui se vor naște soluții și idei inovative pentru consolidarea rolului României ca partener major al Republicii Moldova în procesul de dezvoltare și europenizare.

2. Construcția unei instituții de integritate

2.1. ANI România – rolul factorului politic la înființarea instituției

Înființată în 2007¹, ANI avea să își înceapă activitatea cu un blocaj legislativ din cauza “lipsei voinței politice” - așa cum a numit-o Bruxelles-ul - fiind nevoită să se confrunte cu o decizie de neconstituționalitate care a amânat funcționarea efectivă a acestei instituții până în 2008. România se angajase în momentul aderării să conceapă legislația și cadrul instituțional pentru a permite sancționarea corupției prin combaterea incompatibilităților, a conflictelor de interese și confiscarea averilor obținute nejustificat.

Progresele ANI au fost încetinite de o serie de obstacole. În 2010², temeiul juridic al ANI a fost declarat neconstituțional, ceea ce a pus la îndoială competența fundamentală a ANI de a sesiza instanțele pentru confiscarea activelor nejustificate. Dezbaterile pe marginea modului în care putea fi modificat temeiul juridic al ANI au scos la iveală faptul că voința politică de a găsi o soluție reală la problemele de integritate și de a duce la îndeplinire angajamentele asumate în momentul aderării era lipsită de substanță.

Factorul politic a avut un rol cheie atât la înființarea sa – un ministru al justiției reformator, Monica Macovei, avea să-i confere puteri jurisdicționale speciale, similare celor ale parchetelor – cât și pe parcursul funcționării sale: de multe ori ANI a avut cadru de funcționare însă prin lege nu îi fuseseră date instrumente de acces la date cheie spre exemplu, puterea de a da sancțiuni și, pentru o perioadă, nici un buget corespunzător.

Aceste sincope au putut fi rezolvate așadar datorită presiunii externe regăsită în special în recomandările și criticile Comisiei Europene în rapoartele privind progresele României în lupta împotriva corupției și a reformei sistemului judiciar în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare (MCV)³ unde România trebuia să demonstreze că face progrese în privința așa numitului “obiectiv de referință 2” care se referă la înființarea a unei agenții de integritate cu responsabilități legate de verificarea averilor, a incompatibilităților și a potențialelor conflicte de interese, care să emită hotărâri cu caracter obligatoriu, pe baza cărora să se poată aplica sancțiuni cu caracter disuasiv.

¹ Legea nr. 144/2007 privind înființarea. Organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate

² Legea nr.176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea ANI/publicată în M.O. nr.621 din 2 septembrie 2010

³ COMMISSION DECISION of 13/XII/2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Romania to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption

Obstacolele de parcurs au fost numeroase însă ele au fost depășite. Pentru CNI R. Moldova experiențele de la înființarea ANI România sunt cu atât mai relevante cu cât instituția a fost nevoită să-și asigure cadrul instituțional și legislativ în plină criză politică.

Una din primele instrumente cheie în privința căruia reprezentanții CNI R. Moldova trebuie să se asigure se referă la accesul la informații cheie.

“Problema era că nu exista (n.n. în 2007) niciun model integrat – accesul la declarațiile de avere și interese. În decembrie 2008 au fost detașate mai multe persoane din diverse instituții pentru a putea începe această muncă. A durat mult până ni s-a dat un buget și aici factorul politic e cheie. O astfel de instituție trebuie să aibă susținerea politică, susținerea societății civile și a cetățenilor.”

Horia Georgescu, președintele ANI.

2.2. Declararea averilor – Traseul complicat al accesului la date cheie. Declararea averilor funcționarilor publici – prima provocare legislativă

Agencia Națională de Integritate (ANI) verifică situațiile de conflict de interese și incompatibilitate și identifică eventualele averi nejustificate în rândul funcționarilor publici și al politicienilor aleși. Constatările sau sesizările agenției pot fi atacate sau confirmate în instanță ori pot fi analizate de alte autorități judiciare sau administrative¹.

Pentru a putea verifica averi ilicite, pentru a propune măsuri și sancțiuni ori a genera comportamente sănătoase ANI a trebuit să obțină anumite prevederi legislative care să-i asigure accesul la informații cheie. Presiunea externă și obiectivele asumate de România în cadrul negocierilor de aderare la UE au fost, și din acest punct de vedere, determinante.

În anul 2003, exista cadrul legislativ pentru obligativitatea depunerii declarațiilor de avere de către angajații sectorului public⁴ însă, deși, formal, această condiție era îndeplinită, a mai fost nevoie de presiuni suplimentare pentru ca procesul de transparentizare a averilor și intereselor să fie funcțional. Pentru o lungă perioadă de timp (1996 – 2006) nimeni nu verifica însă datele trecute în declarațiile de avere. Astfel, au existat cazuri de omisiuni voite, interpretări din cele mai diverse legate de obligativitatea declarării surselor de venit ale rudelor de gradul I și II fiind invocate tertipurii ce țin de confidențialitate, subevaluarea unor imobile, lipsa datelor legate de averea familiei, etc.

⁴ Legea 115 din 16 octombrie 1996 pentru declararea și controlul averilor demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și control, funcționari publici

Cronologia sistemului de depunere a declarațiilor de avere în România

- ✚ **1996** – Declarațiile de avere sunt introduse pentru prima dată în România, dar nu sunt disponibile pentru public. Nu exista nicio autoritate pentru a verifica conținutul lor;
- ✚ **2003** – Declarațiile devin publice și instituțiile statului sunt obligate să le pună pe site-uri. Lipsește în continuare un control sistemic pe conținutul și veridicitatea acestor documente;
- ✚ **2004** – Formularele declarațiilor de avere cer mai multe detalii legate de proprietăți și conturile din bănci. De asemenea, declarantul trebuie să dea informații și cu privire la averea familiei;
- ✚ **2007** – Prin Legea 144/2007 este înființată Agenția Națională de Integritate cu rol principal în gestionarea sistemului de depunere a declarațiilor de avere și interese în România.

După depășirea obstacolelor legislative, Comisia Europeană⁵ a apreciat că metodologia de administrare și investigare pe care ANI o are la dispoziție este eficientă și îi permite să își înceapă rapid activitatea.

Reprezentanții CNI R. Moldova s-au întrebat, pe bună dreptate, de unde începe activitatea de verificare a averilor. Nici pentru ANI răspunsul nu fusese indicat undeva. Instrumentarea primelor dosare a început pe baza sesizărilor și relatărilor presei de investigație.

⁵18 iulie 2012, RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU Privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare

2.3. Politica de resurse umane – cine are experiență pe prevenirea corupției

Un alt răspuns cheie legat de performanța unei instituții cu rol determinant în prevenirea corupției este politica de resurse umane. Sistemul public are avantajul de a oferi stabilitate însă unul din lacunele sale, în special în statele membre noi și mai sărace ale UE, este acela al unui nivel de salarizare redus. Stabilitatea devine și ea fragilă însă atunci când este vorba despre activități care nu-i fac pe decidenții politici să se simtă confortabil, așa cum este cazul unei agenții de integritate. Marea provocare cu care ANI s-a confruntat ani de zile și care și-a găsit o rezolvare abia în 2013 este legată de recrutarea de personal. E nevoie de tineri, determinați și curajoși – aceasta a fost opțiunea actualului președinte al ANI.

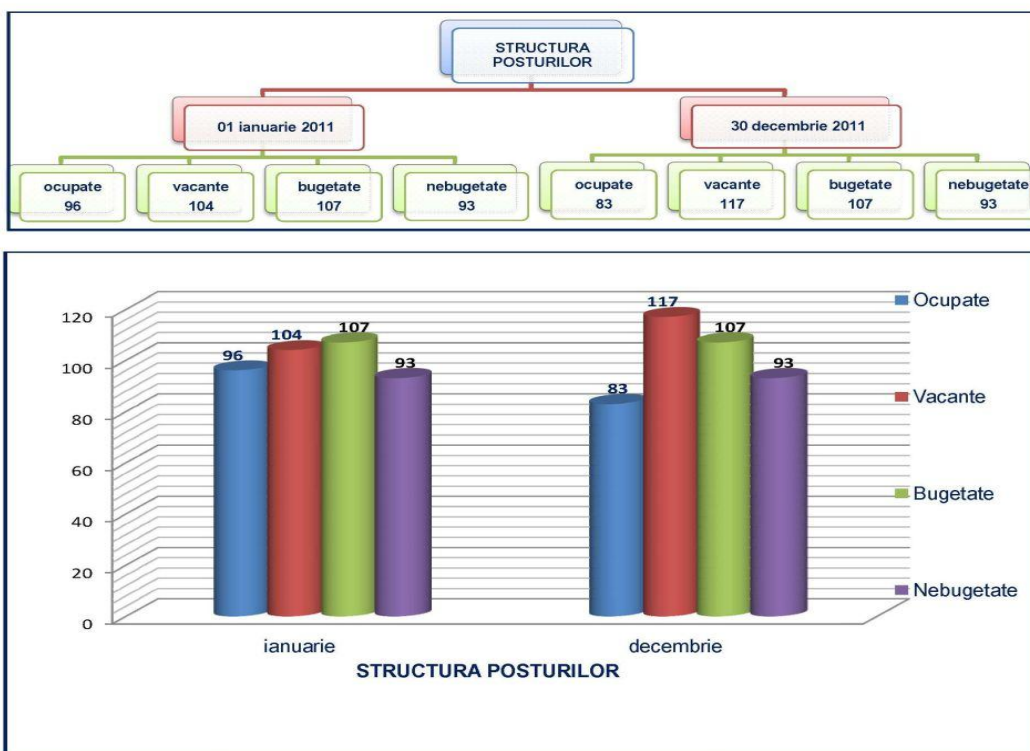
Nu există oare riscul ca acești tineri să nu aibă experiență? Nicidecum: integritatea, **prevenirea corupției este ea însăși o „meserie nouă” pentru statele din Europa de Est.**

Cu resurse salariale extrem de limitate, în plină criză economică ce a afectat personalul bugetar, ANI, cu o derogare care îi era favorabilă, avea la sfârșitul lui 2012 o încărcătură mare de dosare pe inspectorii de integritate: 87 de angajați - încărcătură medie de 99 de dosare. Reprezentanții ANI au estimat că un număr de 3.600 de dosare sunt în lucru în fiecare moment.

“Echipa de la ANI este foarte foarte tânără. O agenție anti-corupție trebuie să se ocupe de cei de la putere. Lucrurile au intrat într-o zona predictibilă și ireversibilă. Noi am beneficiat și de sprijinul societății civile!!!”

**Bogdan Stan,
Vicepreședintele ANI**

RESURSE UMANE



La începutul lui 2013, ANI primea însă resurse suplimentare pentru personalul său angajat, ca măsură excepțională având în vedere rolul său determinant în prevenirea corupției.

Astfel, potrivit proiectului de buget propus de Guvern, pentru ANI a fost prevăzută o creștere cu 60% a cheltuielilor de personal, creștere care se referă doar la inspectorii de integritate⁶.

Astfel, pentru 2013, Agenția Națională de Integritate va avea un buget de 25,19 milioane lei, în scădere cu 17,36% față de cheltuielile din cursul anul 2012 - aproximativ 30,5 milioane lei. Aproape jumătate din bugetul pe 2013, mai precis 9,2 milioane de lei reprezintă cofinanțare și credite de plată pentru proiecte finanțate din fonduri europene, 6 milioane

“Problema salarială a fost menționată în raportul CE din 2012. Nivelul salarial al inspectorilor de integritate era foarte scăzut și trebuia adus la nivelul la care aceștia își desfășoară activitatea și la riscurile la care sunt supuși”
Horia Georgescu,
președinte ANI

⁶ 1 februarie 2013, Bugetul ANI, adoptat în Comisiile de buget ale Parlamentului, Agerpres

lei reprezintă cheltuieli de personal, iar restul de 9 milioane lei sunt destinate funcționării agenției.

Comisia Națională de Integritate a Republicii Moldova resimte de altfel, din primele luni de funcționare, limitările, fie legislative, fie cele țin de voința politică în privința asigurării resurselor materiale și umane pentru funcționarea activității. Una dintre vulnerabilități este legată de lipsa, în acest moment, a unui departament juridic pentru care există o singură persoană desemnată care are și alte atribuții, spre deosebire de un departament foarte solid al ANI care gestionează toate aspectele legale ale unui caz aflat sub anchetă.

În privința recrutării primelor echipe de inspectori de către CNI Republica Moldova au fost de asemenea semnalate unele neclarități cu privire la dimensiunea departamentelor și la un numitor comun între autoritățile centrale: Ministerul de Justiție a susținut o formulă a CNI cu 31 de angajați în timp ce Ministerul de Finanțe nu a agreat mai mult de 26.

3. Dinamizarea activității unei instituții de integritate și ecuațiile instituționale cheie

3.1. Sistemul informatic integrat – coloana vertebrală

După primele dosare și controlul formal al averilor, verificările pe conținut ale unei agenții de integritate referitoare la proveniența averii unui declarant, mărimea ei raportată la veniturile familiei și la capitalurile anterioare presupun o procedură complexă, confidențială și pentru care trebuie asigurate soluții tehnice și procedurale standardizate.

Astfel, reprezentanții ANI au indicat faptul **că sistemul informatic integrat este coloana vertebrală a activității** pe care ei o desfășoară și le-au recomandat reprezentanților CNI R. Moldova să se asigure de la început că procesarea preliminară a datelor se va face temeinic și informatizat.

De asemenea, trebuie avut în vedere că pentru a asigura neutralitatea procesului și ținând cont de resursele bugetare limitate ale unei instituții publice care nu vor permite dezvoltarea unor proceduri standard in house, analiza automată a datelor preliminare trebuie făcută de sisteme informatice. În această privință, ANI beneficiază de suport externalizat.

Sistemul informatic integrat pentru suportul administrativ al ANI asigură eficientizarea activității agenției și vizează trei componente majore: economică, de resurse umane și de management a datelor. Acest proiect a fost dezvoltat cu fonduri europene și are ca scop „asigurarea de servicii publice eficiente prin simplificarea procedurii de completare, arhivare și analiză a documentelor în cadrul Agenției Naționale de Integritate precum și facilitarea accesului electronic la informații de interes public”⁷.

Practic ANI a dezvoltat, cu asistență financiară din partea Uniunii Europene câteva componente cheie în activitatea de lucru cu declarațiile de avere și de interese și informațiile conexe acestora. Urmare a implementării programului

Sistemul informatic de management integrat al declarațiilor de avere și de interese integrează practic toate procedurile și datele cu care lucrează inspectorii de integritate și are trei componente tehnice:

componenta publică – portalul în care sunt stocate toate declarațiile de avere și de interese - <http://declaratii.integritate.eu/home/navigare/cautare-avansata.aspx>, **componenta strict internă (FileNet)** – aplicația în care lucrează în condiții de maximă confidențialitate inspectorii de integritate și **componenta colaborativă cu activitatea juridică** – matricea de raportare.

De asemenea, ANI beneficiază de certificări ISO 27001:2006 pentru Sistemul de management al Securității informației precum și de echipamente de securitate pentru traficul de rețea.

3.2. Acordurile interinstituționale

Pentru a avea acces la toate datele și legăturile dintre conturile, rudele, creditorii, debitorii, donatorii unui declarant, ANI avea nevoie, pe lângă un sistem informatic integrat de o serie de parteneri instituționali cu care, pe de o parte să confrunte datele din declarațiile verificate (serviciile de impozite și taxe, administrațiile financiare, administrațiile locale, registrul de carte funciară, etc) sau cu care, pe de altă parte să lucreze la sancțiunea cea mai potrivită (instanțe,

Am dezvoltat un sistem informatic de management integrat al declarațiilor de avere și interese care se bazează pe o arhivă electronică. 98% sunt completate olograf. Am reușit să le exportăm electronic astfel încât să ne fie mai ușor.

Cristinela GROSU, șef serviciu Tehnologia Informatiei ANI

⁷ www.integritate.eu

Direcția Națională Anticorupție, Poliția economică) pentru cei care erau depistați în situații de incompatibilitate, conflicte de interese ori cei ale căror averi nu puteau fi justificate.

Astfel, ANI are în acest moment acces la documente, date și informații de la toate autoritățile publice sau oricare altă persoană fizică sau juridică **în termen de 30 de zile lucrătoare.**⁸

Instituțiile care nu respectă obligația de a răspunde solicitărilor ANI se sancționează cu **amendă administrativă de 200 de lei pentru fiecare zi de întârziere.** Aceste prevederi, dublate de posibilitatea sancționării, nu au figurat de la început în cadrul legal pe care ANI l-a avut la dispoziție, iar CNI se confruntă deja cu obstacole din acest punct de vedere.

CNI Republica Moldova se află la începutul demersurilor de stabilire a parteneriatelor cu instituții cheie – unele aflate în primele etape de funcționare – cu acordul cărora pot asigura schimburi de informații esențiale pentru activitatea operativă a instituției – verificarea averilor, proprietăților, conturilor, impozitelor, etc. CNI a procedat deja la indentificarea instituțiilor care dețin așa numitele “registre de stat”, semnarea acordurilor nu s-a dovedit a fi o sarcină ușoară în timp ce volumul de date relevante se dovedește a fi încă foarte mic. Există așadar unele blocaje în demersurile de stabilire a acestor acorduri interinstituționale care se suprapun peste atribuții considerate similare ale Comisiei Naționale de Integritate și ale Centrului Național Anticorupție în ceea ce privește activitatea de prevenire.

Activitatea ANI se bazează și pe colaborarea a 16 instituții cheie în cadrul unor protocoale instituționale semnate printre altele cu Oficiul Național al Registrului Comerțului, Ministerul Administrației și Internelor, Agenția Națională de Administrare Fiscală, Oficiul Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor, Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară, etc.

4. Perspectiva europeană: cronologia unor critici constructive ale Bruxelles-ului

Progrese vizibile în domeniul integrității nu sunt însă ușor de obținut și, după aproape șase ani de funcționare, sistemul judiciar din România, independent de crizele politice ori instituționale care complică ecuația reformei și independenței justiției, încă mai are de demonstrat partenerilor europeni că poate acționa, pe toate etapele procesului, de o manieră ireversibilă.

Peunultimul Raport pe MCV al Comisiei Europene, publicat în vara lui 2012, include o radiografie, pe cinci ani (2007 – 2012), a evoluției ANI. Toate rapoartele sunt însă apreciative la adresa Direcției Naționale Anticorupție și a Agenției Naționale de Integritate.

⁸ Proceduri administrative privind lupta împotriva corupției, www.integritate.eu

Evaluarea lor este însă făcută într-un context larg – ceea ce se va întâmpla și în cazul CNI R. Moldova - în care activitatea instituției, deși evaluată inclusiv separat, va fi legată de reacțiile sistemului: factorul politic, legislația, rolul magistraților și al instanțelor, sancțiunea administrativă și/sau penală dacă este cazul.

Prezentul raport face trimitere la cronologia recomandărilor Bruxelles-ului în privința aprecierii evoluției activității Agenției Naționale de Integritate, pe toate palierele și factorii – legislativ, juridic, administrativ - ce trebuie implicați în procesul de prevenire a corupției. Regruparea și punctarea lor poate oferi reprezentanților CNI R. Moldova o perspectivă mai clară legată de modul în care Bruxelles-ul interpretează și evaluează activitatea instituțiilor de acest fel.

Obstacolele legislative: piedicile puse de factorul political sunt criticate în rapoartele Comisiei Europene (extrase)⁹

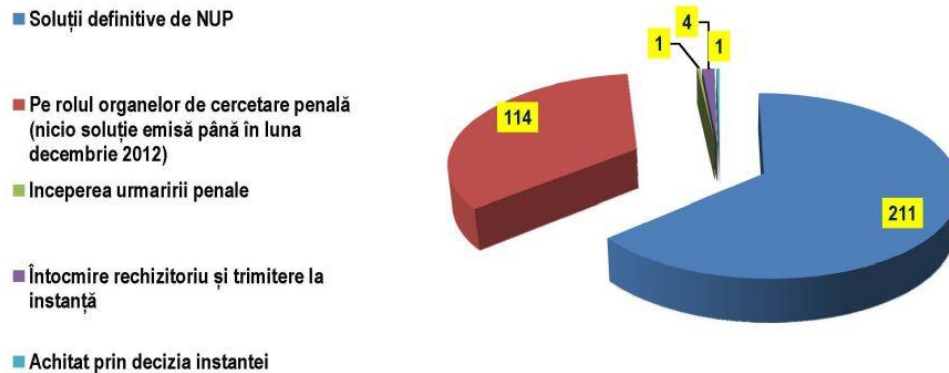
- În 2010, temeiul juridic al ANI a fost declarat neconstituțional, **ceea ce a pus la îndoială competența fundamentală a ANI de a sesiza instanțele pentru confiscarea activelor nejustificate.**
- **Parlamentul nu a reușit să pună în aplicare hotărâri având ca obiect cazuri de incompatibilitate și conflict de interese.** S-a considerat că, prin competența sa de a propune confiscarea activelor nejustificate, ANI încalcă principiile constituționale ale separării puterilor, prezumției averii dobândite în mod legal și interdicției confiscării acesteia.
- Fragilizat (în 2007 și 2010), **temeiul juridic al ANI îngreunează și mai mult capacitatea acestei instituții de a obține rezultate** prin activitățile sale și continuă să facă obiectul unei contestări a constituționalității, deși două plângeri au fost respinse de Curtea Constituțională. Legea modificată a obligat, de asemenea, ANI să renunțe la un important număr de cazuri investigate la momentul respectiv, din cauza introducerii unor termene de prescripție. În marea majoritatea a acestor cazuri erau implicați politicieni aleși.
- Se pare că **noile comisii de investigare a averilor**, înființate (n.n. în 2010) ca o etapă suplimentară între ANI și instanțe pentru cazurile în care ANI propune confiscarea activelor nejustificate, **au îngreunat activitatea de urmărire a averilor nejustificate.**

⁹ 18 iulie 2012, RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU Privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare

Aceste comisii adaugă un nivel suplimentar de jurisdicție, însă oferă mai puțină transparență și mai puține drepturi părților.

- În ciuda eforturilor de a-i reuni pe principalii actori în cadrul unor seminare, procedurile acestora nu au fost complet unificate și au apărut deficiențe în ceea ce privește administrarea probelor.
- **Până în prezent (iunie 2012), niciun singur caz instrumentat de comisiile de investigare a averilor, de la reînființarea lor în 2010, nu s-a încheiat cu o hotărâre definitivă.** În toamna lui 2012, ANI obține decizie definitivă într-un caz important de investigare a averilor care se soldează cu confiscarea a peste jumătate de milion de euro.

Soluțiile organelor de cercetare penală în 331 cazuri sesizate de A.N.I. în perioada aprilie 2008 – decembrie 2012:

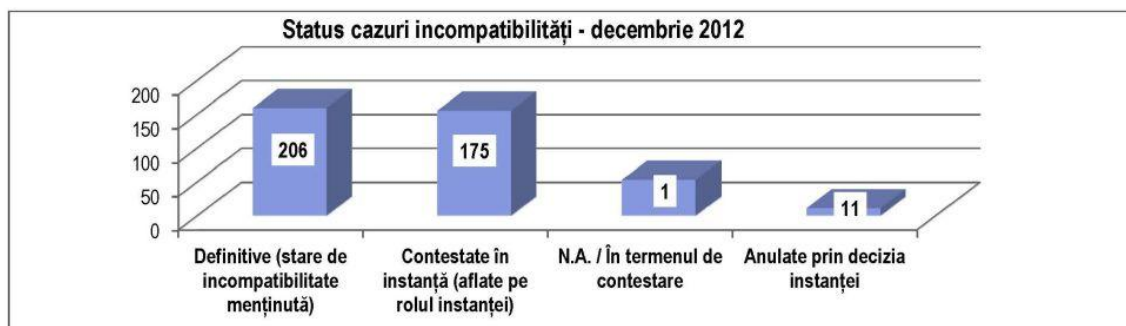


Motivarea celor 211 soluții de NUP emise de organele de cercetare penală:

- **Cadrul legal împiedică, la rândul său, înregistrarea de progrese în activitățile de soluționare a conflictelor de interese de natură administrativă.** Sunt necesare proceduri juridice separate pentru a se soluționa căile de atac împotriva constatării, de către ANI, a unui conflict de interese și pentru a anula, ulterior, acte juridice, precum contractele de achiziții publice încheiate într-o situație de conflict de interese.

Practica judiciară: cât de important e rolul instanțelor (extrase din raportul CE)

- **Eficacitatea sistemului de integritate din România suferă de pe urma procedurilor judecătorești lente**, a unei jurisprudențe neuniforme și a unei cooperări insuficiente între alte autorități administrative, magistrați și ANI.
- Procedurile judiciare pentru cazurile deschise de ANI în baza celor trei atribuții ale sale au fost deosebit de lente. **În total, instanțele au confirmat prin hotărâri definitive numai patru cazuri de averi nejustificate**, toate datând dinaintea promulgării noii legi (unul datează din 2005).
- **Sunt necesari mai mulți ani pentru ca existența unui caz simplu de incompatibilitate să fie confirmată printr-o hotărâre definitivă în instanță.** Această situație a condus la imposibilitatea de a aplica sancțiuni în anumite cazuri, deoarece mandatele se încheiaseră deja.
- În ceea ce privește preluarea cazurilor semnalate de ANI privind confiscarea unor active nejustificate și conflictele de interese, rezultatele sunt mai dezamăgitoare. Această problemă ar putea fi rezolvată prin îmbunătățirea temeiului juridic al ANI, însă pentru aceasta este nevoie ca **sistemul politic, judiciar și administrativ în ansamblul său să perceapă ANI ca pe un element care trebuie încurajat.**
- Tratarea de către instanțe a cazurilor semnalate de ANI și cooperarea dintre instituții trebuie îmbunătățite pentru a permite atingerea scopului în care a fost creată agenția, și anume acela de a antrena o schimbare majoră de atitudini în direcția integrității în România.









Progrese și recomandări pentru viitor: atitudinea proactivă

Rapoartele Comisiei Europene au arătat în mai multe rânduri că ANI “s-a dovedit a fi tot mai capabilă să se axeze pe cazuri importante și complexe”. Totuși, având în vedere rolul de prevenție pe care această instituție îl are (CE remarcă faptul că ANI a acționat cu succes și a depistat o serie de conflicte de interese printre aleșii locali și salută faptul că agenția s-a orientat spre verificarea celor implicați în gestiunea fondurilor europene), ANI însă “ar trebui să se orienteze mai mult după evaluările riscurilor și să se axeze pe domeniile vulnerabile”.

Experții de la Bruxelles arată că, pentru acest obiectiv e nevoie de creșterea resurselor de personal ale ANI, o provocare pe care CNI Republica Moldova o resimte din primele luni de activitate. Conducerea ANI semnala dificultăți în recrutarea personalului, în special din cauza nivelului limitat al salarizării, și în 2013, după șase ani de activitate. Abia în prima parte a lui 2013, personalul ANI va beneficia de un regim de salarizare diferențiat și îmbunătățit¹⁰.

Rezultatele ANI (aprilie 2008 – aprilie 2012)

-  **4.104** Investigații finalizate
-  **40 de cazuri privind diferențele semnificative dintre averea dobândită și veniturile realizate**
-  **393 de cazuri privind constatarea stării de incompatibilitate**
-  **159 de cazuri privind constatarea conflictului de interese** (în materie administrativă și penală)
-  **331 de cazuri** în care s-a constatat existența indiciilor temeinice privind săvârșirea unor fapte de natură penală
-  **4.896 amenzi administrative** aplicate

¹⁰ Ordonanța de urgență 5/2013 care prevede majorarea salariilor angajaților ANI

5. Recomandari

Vizita de lucru la ANI București a oferit conducerii CNI din Republica Moldova o imagine completă a provocărilor și etapelor unei construcții instituționale, parte a negocierilor cu Uniunea Europeană, însă primele luni de activitate ale CNI au adus dificultăți suplimentare ale căror soluții se regăsesc în câteva strategii și pași cheie de care Comisia Națională de Integritate și autoritățile de la Chișinău trebuie să țină cont. De altfel, un prim set de acțiuni a fost deja definit, iar implementarea unor măsuri începuse în primăvara lui 2013.

Analiza și evaluările ulterioare vizitei de lucru de la București au arătat că întărirea capacității instituționale, dezvoltarea și consolidarea capacității operaționale a CNI vor avea nevoie mai departe de eforturi considerabile fiind deja identificate cinci zone cheie de intervenție: suportul pentru dezvoltarea infrastructurii IT, programe de training – pentru inspectorii CNI, magistrați, funcționari publici, elaborarea de proceduri interne, identificarea zonelor legislative vulnerabile și amendarea/revizuirea acestora, elaborare de strategii de dezvoltare a capacității operaționale, de prevenire, indicatori de performanță.

Evaluarea necesităților instituționale – reprezentanții CNI vor avea nevoie de o analiză detaliată a nevoilor instituționale (logistice, administrative, de infrastructură și securitate, de personal, de training și formare/specializare a personalului, management organizațional, recrutare, etc) și, în funcție de evaluările preliminare, va putea fi concepută o strategie a necesităților privind asistența tehnică (internațională, după caz) de care CNI are nevoie pentru o activitate profesionistă și performantă.

Cadrul legislativ – Primele dificultăți și provocări privind implementarea prevederilor legislative existente vor oferi conducerii CNI și răspunsuri mai clare legate de amendamente ori regulamente ce vor trebui ulterior revizuite, completate, reformulate astfel încât să asigure toate instrumentele legale necesare desfășurării activității Comisiei Naționale de Integritate. Experiența ANI din România a arătat că trebuie să fie asigurate, toate sau cât mai multe dintre prevederile care să securizeze accesul deplin al CNI la informațiile de care are nevoie.

Primele prevederi legislative în privința cărora au fost aduse deja amendamente sunt cele referitoare la statutul reprezentanților CNI cărora trebuie să le fie asigurată nu doar independența dar și stabilitatea profesională, motiv pentru care statutul acestora și nivelul salarizării trebuie să fie corespunzătoare în ierarhia administrativă. Este de așteptat ca membri CNI să verifice declarații de interese, de avere ori relații personale – în rezolvarea cazurilor privind conflictele de interese – la toate nivelurile societății și clasei politice, inclusiv ale membrilor Guvernului, puterii judecătorești, etc. Din aceste considerente, statutul

membrilor acestei autorități/organ de stat trebuie clar definit și situat la vârful ierarhiei aparatului administrativ.

Sisteme independente și standardizate. Comisia Națională de Integritate a Republicii Moldova va avea nevoie de investiții considerabile – materiale și profesionale – pentru sisteme informatice care să asigure securitatea datelor personale și procesarea unui volum important de date de o manieră independentă și standardizată, dar și pentru proceduri standard pe de o parte pentru completarea declarațiilor de avere și de interese de către categoriile stipulate prin lege și pe de altă parte pentru verificarea declarațiilor de avere și de interese și pentru evaluarea conflictelor de interese. Primele nevoi concrete au fost deja indentificate, iar CNI va avea nevoie de asistență tehnică pentru elaborarea: ghidului pentru constatarea conflictelor de interese, ghidului de completare a declarațiilor de avere/de interese, template standard pentru motivarea unei decizii de avere ilicită și/sau conflicte de interese.

Comunicarea cu mass media și societatea civilă. Parte a unei strategii complexe de reformă a justiției și a politicilor anticorupție, CNI va avea nevoie de aliați puternici dar și de monitorizare obiectivă și independentă din partea reprezentanților societății civile și a mass media. Reprezentanții ANI au arătat că primele cazuri legate de dobândirea suspectă a unor averi substanțiale ori de conflicte de interese au venit dispre mass-media după ce conducerea agenției a făcut verificările necesare.

De-a lungul timpului, presa și societatea civilă au fost și cei mai importanți aliați ai ANI în fața atacurilor – uneori extreme de dure – ale politicienilor vizați de investigațiile inspectorilor de integritate. CNI Republica Moldova are de asemenea la dispoziție instrumentul autosesizării, în urma relatărilor media, chiar dacă unele tensiuni de parcurs pot afecta, punctual, relația CNI – presă. Construirea unui parteneriat cu societatea civilă – care poate oferi soluții esențiale, tehnice pentru nevoi instituționale ale CNI cum ar fi asistență pentru elaborarea de ghiduri, creșterea vizibilității acțiunilor CNI, a prevenirii apariției conflictelor de interese, este așadar crucială. Comisia Națională de Integritate va avea nevoie nu doar de o strategie de comunicare eficientă cu societatea civilă și cu societatea dar și de construirea unei relații de încredere și susținere cu reprezentanții acestora.

Cristian GHINEA – director al Centrului Român de Politici Europene, membru al consiliului director, a studiat guvernare europeană la London School of Economics (Marea Britanie) și a fost implicat într-o serie de proiecte civice cu organizații precum Societatea Academică Română, Centrul pentru Jurnalism Independent, APADOR – CH și Freedom House. Este autorul capitolelor despre România din prestigioase rapoarte internaționale ca „Media Sustainability Index” și „Nations in Transit”.

Bianca TOMA – cercetător al Centrului Român de Politici Europene, este bursier al Open Society Foundation, a studiat Științe Economice și a activat ca jurnalist în domeniul justiției și afacerilor europene. A fost timp de doi ani corespondent al trustului Adevărul Holding la Bruxelles și redactor șef adjunct al ziarului Adevărul.

Credit foto prelucrare coperta: Vlad Iliina

Centrul Român de Politici Europene, 2013

Stirbei Voda, 29

București, sector 1

office@crpe.ro

www.crpe.ro

tel: +4 0371 083 577

fax: +4 0372 875 089