

Ruperea cercului vicios: regândirea cadrului instituțional anticorupție în Republica Moldova



Ruperea cercului vicios: regândirea cadrului instituțional anticorupție în Republica Moldova

Această publicație a fost produsă cu suportul financiar al Uniunii Europene și al Biroului Internațional pentru Combaterea Traficului de Droguri și Aplicarea Legii al Departamentului de Stat al SUA. Conținutul acesteia reprezintă responsabilitatea exclusivă a Comitetului Consultativ Independent Anticorupție și nu reflectă în mod neapărat viziunea Uniunii Europene sau a Departamentului de Stat al SUA.

În cazul în care se constată inadvertențe între originalul în limba engleză și traducerea acestuia în limbile română și rusă, prevalează dispozițiile din versiunea în limba engleză.

Chișinău, Noiembrie 2022

Comitetul Consultativ Independent Anticorupție (CCIA) este o structură independentă alcătuită din experți internaționali în domeniul anticorupție și membri proeminenți ai societății civile din Republica Moldova, înființată în iunie 2021, prin decret prezidențial. Principalul său scop este de a analiza problemele sistemice de corupție care afectează toate instituțiile din Republica Moldova și de a îmbunătăți punerea în aplicare a măsurilor anticorupție de către actorii relevanți.

Comitetul analizează informații, elaborează rapoarte în care oferă recomandări de optimizare a eficienței eforturilor anticorupție depuse de țară. Ulterior, Comitetul evaluează gradul de implementare a recomandărilor de către instituțiile de stat și actorii vizați, făcându-și publice aprecierile.

Misiunea CCIA este de a spori gradul de înțelegere de către Republica Moldova a problemelor generale și specifice privind marea corupție, să contribuie la creșterea capacității statului de a lua măsuri corespunzătoare pentru a îmbunătăți viața cetățenilor din Republica Moldova.

CUPRINS

Context	5
PREFAȚĂ	8
Rezumat	9
Recomandări	11
Capitolul 1. Analiza principalelor instituții cu atribuții în domeniul anticorupției și integrității	16
1. Procuratura Anticorupție (PA)	17
1.1. Mandatul	17
1.2. Performanța	20
1.3. Principalele provocări	24
1.4. Recomandări	31
2. Centrul Național Anticorupție (CNA)	34
2.1. Mandatul	34
2.2. Performanța	36
2.3. Principalele provocări	40
2.4. Recomandări	44
3. Agenția de Recuperare a Bunurilor Infraționale (ARBI)	45
3.1. Mandatul	45
3.2. Performanța	45
3.3. Principalele provocări	48
3.4. Recomandări	50
4. Autoritatea Națională de Integritate (ANI)	51
4.1. Mandatul	51
4.2. Performanța	52
4.3. Principalele provocări	54
4.4. Recomandări	58
5. Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor (SPCSB)	59
5.1. Mandatul	59
5.2. Performanța	60
5.3. Principalele provocări	61
5.4. Recomandare	61
Capitolul 2. Rolul instanțelor în infrastructura anticorupție	62
Recomandări	67
Anexa1. Situația Republicii Moldova în domeniul combaterii corupției și a integrității	68
Privire de ansamblu la nivel internațional	68
Privire de ansamblu la nivel național	73
Documente strategice naționale anticorupție	73

Context

Prezentul raport oferă o imagine de ansamblu a arhitecturii anticorupție și de integritate din Republica Moldova. Acesta examinează percepțiile și realitățile, eforturile instituționale anterioare și prezente și politicile care stau la baza acestora, precum și provocările legislative și organizaționale actuale cu care se confruntă instituțiile. Evaluarea analizează potențialele suprapuneri de eforturi și lacune, necesitatea unei cooperări mai bune și potențiala restructurare pe termen scurt, mediu și lung.

Necesitatea evaluării atribuțiilor și performanțelor reale ale instituțiilor anticorupție din Republica Moldova a apărut din perioadele și circumstanțele în care puterea economică și politică a fost concentrată în mâinile unui grup restrâns al elitei politice. Nu a existat o investigare suficientă a cauzelor aferente „fraudei bancare” și „spălătoriei rusești”, ceea ce a permis corupției sistemice și endemice să dezvolte metastaze în organele de stat, în special, în cele examinate în acest raport. Este esențial să se înțeleagă modul în care statul a reacționat în această privință, împotriva politizării excesive a instituțiilor de stat și, mai recent, a amenințărilor strategice de corupție generate de rețelele economice transnaționale ilicite.

La 3 martie 2022, Republica Moldova a depus cererea oficială de aderare la Uniunea Europeană (UE). În cadrul Consiliului European din 23 iunie 2022, liderii UE au acordat Republicii Moldova statutul de țară candidată la UE¹. În ultimii treizeci de ani, statul a îndurat un colaps economic, un amplu exod de creiere, sărăcie, conflicte politice nesfârșite și corupție endemică la toate nivelurile. Privatizarea a dus la deturnări masive de fonduri de către politicieni și funcționari publici. Birocrații au fost folosiți de mai multe persoane care au reușit să-și însușească în mod ilegal proprietățile statului și să devină oligarhi. Până la sfârșitul anului 2019, acest fenomen ajunsese să fie supranumit capturarea statului². Perioada comunistă 2001–2009 a consolidat schemele monopoliste/controlul exclusiv asupra activităților comerciale, a răspândit fenomenul „justiției prin telefon”³, a sugrumat inițiativele de afaceri și a izolat țara pe plan extern.

O perioadă de entuziasm a urmat alegerilor din 2009, când Alianța pentru Integrare Europeană a ajuns la putere. Guvernul de la acea vreme a depus eforturi considerabile în vederea ratificării Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană și a regimului liberalizat de vize în 2014, a demarat reforme în justiție, a declarat toleranță zero împotriva corupției și a continuat să armonizeze cadrul juridic al țării cu *acquis-ul* comunitar. Prin toate aceste acțiuni, Republica Moldova a devenit „povestea de succes a Parteneriatului Estic”⁴. Cu toate acestea, optimismul rezultat a fost zdruncinat în mod dramatic de fraudă bancară și de spălătoria rusească⁵. Ambele au arătat că atât sistemul politic, cât și funcționarii au fost rezistenți la reformele pe care le promulgaseră, iar schemele de corupție, clientelismul și nepotismul au înflorit, toate acestea, într-un interval de timp relativ scurt, aruncând țara în ghearele oligarhiei.

Reformele în domeniul justiției inițiate în 2011 au avut rezultate foarte modeste, deși s-au făcut investiții bugetare considerabile și au beneficiat de asistență din partea partenerilor de dezvoltare. În pofida adoptării unei Strategii de Reformare a Sectorului Justiției (SRSJ) ambițioase și a eforturilor ulterioare de implementare a acesteia, unii reprezentanți ai administrației de stat, ai autorităților de reglementare financiară, ai organelor de drept și ai profesioniștilor din domeniul juridic au fost actori activi sau pasivi,

¹ Concluziile Consiliului European, adoptate la 23 iunie 2022: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/23/european-council-conclusions-on-ukraine-the-membership-applications-of-ukraine-the-republic-of-moldova-and-georgia-western-balkans-and-external-relations-23-june-2022/.

² *Capturarea statului: cazul Republicii Moldova*, Transparency International-Moldova, Asociația pentru Democrație Participativă, Centrul de Resurse Juridice din Moldova și IDIS „Viitorul”, 2017, www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/06/TI_Moldova_State_Capture.pdf.

³ În conformitate cu care funcționari din cadrul guvernului îi instruiău pe judecători cum să decidă în anumite cauze. *Supremația legii în Republica Moldova*, Comisia Internațională a Juriștilor, 2004, paragrafele 113-121, www.icj.org/wp-content/uploads/2004/11/Moldova-rule-of-law-factfinding-report-2004.pdf.

⁴ *Povestea de succes a Moldovei, Regimul fără vize cu UE un an mai târziu*, Jakub Benedyczak, Leonid Litra, Krzysztof Mrozek, 2015, <http://archive.eap-csf.eu/assets/files/Moldova%20success%20story%20-%20policy%20paper%20-%20SFB%20IWP.pdf>.

⁵ Spălătoria rusească și fraudă bancară în cadrul mai larg al fraudei sistemice din sectorul bancar și al asigurărilor, delapidarea și spălarea de bani sunt explicate în detaliu în *Republica Offshore. Analiza factorilor care au contribuit la fraudă sistematică și spălarea banilor în sectorul bancar, de asigurări și financiar din Moldova*, Comitetul Consultativ Independent Anticorupție, 2022, <https://cia.md/wp-content/uploads/2022/07/Republica-Offshore-Analiza-factori-contribuit-frauda-sistematica-spalarea-banilor-sectorul-bancar-de-asigurari-financiar-Moldova.pdf>

complici sau martori la fraude financiare și bancare majore și la anchete penale influențate în mod nejustificat de persoane expuse politic.⁶ Interesele corupte adânc înrădăcinate s-au opus eforturilor de creștere a transparenței, responsabilității și eficienței sistemului.

În acea perioadă salariile mici ale judecătorilor au fost majorate la un nivel rezonabil, cele ale procurorilor au fost și sunt mult mai mici. A fost instituită funcția de asistent judiciar în toate instanțele, fiind prevăzut astfel de personal pentru fiecare judecător. Salariile personalului instanțelor judecătorești au rămas mici. Instanțele s-au confruntat (și se confruntă în permanență) cu o fluctuație mare de cadre și cu lipsa candidaților calificați. Instituțiile nu au fost (și nu sunt) suficient de puternice pentru a rezista crizelor.

În iunie 2019, Parlamentul a adoptat o declarație privind statul capturat⁷, indicând că „*toți cetățenii acestei țări sunt sufocați de corupția endemică, de furturi și (...) controlul total asupra sistemului judecătoresc, exercitat de oligarhie și de numeroasele atacuri asupra drepturilor și libertăților cetățenești*”. Noul guvern a numit reforma sectorului justiției printre prioritățile sale. Demiterea guvernului respectiv pe 12 noiembrie 2019⁸ a ilustrat gradul ridicat de rezistență la schimbare din partea politicianilor.

La 30 martie 2017, Republica Moldova a adoptat Strategia Națională de Integritate și Anticorupție, în vigoare până în 2020⁹. Doar 66 (52%) din cele 127 de măsuri prevăzute fuseseră implementate până la jumătatea anului 2020¹⁰. Ulterior, a fost prelungită până în 2023 pentru restul 61 (48%) de măsuri neimplementate la acel moment. Cea mai recentă Strategie și Planul de acțiune privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru 2022-2025¹¹, adoptate de coaliția de guvernare la sfârșitul anului 2020, au fost respinse de președintele țării și întoarse în ianuarie 2021 spre revizuire. Ulterior, au fost adoptate de Parlament în decembrie 2021 și promulgate în cele din urmă de președinte.

Procuratura Anticorupție (PA) a fost creată în 2016 pentru a combate corupția la nivel înalt, dar o perioadă îndelungată a redirecționat o mare parte din resursele sale limitate, dacă nu chiar majoritatea resurselor către corupția mică. Palmaresul acesteia în ceea ce privește corupția la nivel înalt este extrem de sărac.

În 2020, de exemplu, niciun oficial de rang înalt din Republica Moldova nu a fost condamnat pentru acte de corupție. În 2021 un judecător a fost condamnat pentru îmbogățire ilicită de către prima instanță, dar rămâne în funcție până la epuizarea căilor de atac. Judecătorii au amânat în mod evident ședințele de judecată în cauze de rezonanță, iar procurorii au tergiversat avansarea investigațiilor privind acuzațiile de corupție¹². Aceste practici încă persistă.

⁶ *Republica Offshore. Analiza factorilor care au contribuit la fraudă sistematică și spălarea banilor în sectorul bancar, de asigurări și financiar din Moldova*, Comitetul Consultativ Independent Anticorupție, 2022, cia.md/wp-content/uploads/2022/07/Republica-Offshore-Analiza-factori-contribuit-fraudă-sistemică-spălarea-banilor-sectorul-bancar-de-asigurari-financiar-Moldova.pdf

⁷ Hotărârea Parlamentului nr. 39 din 8 iunie 2019, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=114796&lang=ro.

⁸ Proiectul înaintat de Guvern pentru a delega o parte din atribuțiile sale plenare prim-ministrului, ca acesta să propună o „listă scurtă” de candidați pentru funcția de Procuror General a determinat inițierea unei moțiuni de cenzură. Cabinetul de miniștri condus de Maia Sandu a fost demis prin moțiune de cenzură, 2019, <https://romania.europalibera.org/a/republica-moldova-maia-sandu-motiune-cenzura-guvern-demis/30266114.html>.

⁹ Hotărârea Parlamentului nr. 56 privind adoptarea *Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2020* din 30 martie 2017, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=99502&lang=ro#.

¹⁰ *Raport privind implementarea Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2020* (pentru 2020), Centrul Național Anticorupție, 2022, https://www.cna.md/public/files/Raport_SNIA_2020_final_iunie.pdf.

¹¹ Strategia privind Asigurarea Independenței și Integrității Sectorului Justiției pentru anii 2021-2024 și Planul de acțiuni https://www.justice.gov.md/public/files/directia_analiza_monitorizare_si_evaluare_a_politicilor/EN_Draft_Strategy_Ensuring_Independence_Integrity_of_Justice_Sector_2021-2024.pdf. Strategia a fost completată în continuare cu mecanisme de evaluare extraordinară a judecătorilor și procurorilor și de confiscare a bunurilor.

¹² De exemplu, cauza împotriva lui Ilan Șor (care a fost identificat ca fiind unul dintre principalii beneficiari ai fraudei bancare după ce, în calitate de tânăr antreprenor, a obținut proprietatea și controlul asupra BEM, Banca Sociala și Unibank) se află în atenția instanțelor de judecată din august 2016. Traducerea în limba rusă a hotărârii judecătorești în primă instanță (traducere pentru pârâtul care, aparent, nu vorbește limba de stat) a durat peste șase luni. Ulterior, cauza a fost transferată de la Curtea de Apel Chișinău (cea mai mare din țară, cu 49 de judecători) la Curtea de Apel Cahul (cu opt judecători), deoarece un număr mare de judecători din Chișinău s-au abținut sau au fost recuzați, ceea ce ridică semne de întrebare cu privire la probitatea și imparțialitatea judecătorilor din cea mai mare instanță din Moldova. Curtea de Apel Cahul a examinat cauza în perioada 2 aprilie 2018 - 1 aprilie 2021. În această perioadă, au fost programate 59 de ședințe de judecată, dintre care 51 au fost amânate (din cauza a 10 cazuri de recuzare a judecătorilor, 10 cazuri de neprezentare a unor expertize dispuse de instanță, ridicarea a cinci excepții de neconstituți-

În septembrie 2019, PA a retras acuzațiile împotriva a 14 foști și actuali judecători acuzați de spălare de bani în dosarul „spălătoria rusească”, pe motiv că nu au putut fi constatate elementele infracțiunii. La sfârșitul lunii octombrie 2020, Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) a acceptat cererile a cinci magistrați de a fi repuși în funcțiile pe care le-au deținut până în 2016 și a dispus ca aceștia să primească salariile restante pentru perioada în care au fost suspendați.

Marea majoritate a cazurilor de corupție care ajung în instanțele de judecată (90%) reprezintă cazuri de corupție mică, în care sunt implicați subiecți precum persoane fizice, polițiști, avocați, contabili și funcționari vamali. Doar 7% se referă la corupția de nivel înalt (judecători, procurori, funcționari de nivel înalt). Deși pedeapsa cu închisoarea a reprezentat sancțiunea cea mai frecvent utilizată de judecători, opt din zece persoane condamnate nu au petrecut nicio zi în închisoare, deoarece executarea pedepsei penale a fost suspendată. Înfăptuirea justiției în cauzele de corupție a durat în medie 3,5 ani. Cea mai rapidă cauză a fost examinată în decurs de 138 de zile, iar cea mai lentă - peste 12 ani.¹³

În 2020 eforturile de reformare au fost reluate. Combaterea corupției a devenit o prioritate, inclusiv în Programul de activitate al Guvernului din 2021¹⁴. Printre măsurile care trebuiau realizate¹⁵ se numără: îmbunătățirea eficienței procuraturilor și a instanțelor de judecată; începerea urmăririi penale împotriva persoanelor care au comis ilegalități majore; activarea mecanismului de confiscare extinsă; adoptarea legislației pentru a pune capăt abuzurilor procedurale, cum ar fi întârzierile nejustificate în examinarea cauzelor de corupție; reformarea PA prin limitarea mandatului său la corupția la nivel înalt; și restructurarea Centrului Național Anticorupție (CNA). A fost îmbunătățit cadrul juridic pentru verificarea declarațiilor de avere, a intereselor personale și a conflictului de interese. Au fost operate modificări pentru a investiga persoanele în absență, pentru a combate fenomenul de eschivare de la răspundere în cazurile de înaltă rezonanță. Modificările legislative au fost urmate de schimbări la nivelul conducerii instituțiilor de drept. A fost inițiată procedura de verificare prealabilă a candidaților pentru organele de autoadministrare a judecătorilor și procurorilor.

Ca urmare a avizului Comisiei Europene privind cererea de aderare la UE a Republicii Moldova din iunie 2022¹⁶, a fost aprobat un plan de acțiune pentru implementarea măsurilor propuse de Comisia Europeană¹⁷. Acesta include, printre altele, o delimitare clară a atribuțiilor între PA și CNA în ceea ce privește corupția la nivel înalt, precum și îmbunătățirea mecanismului de denunțare și de protecție a avertizorilor de integritate.

onalitate, etc.). În august 2021, CSJ a trimis cauza la Curtea de Apel Chișinău. Mai multe detalii în *Epopoea Dosarului Șor*, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, 2021, <https://crjm.org/wp-content/uploads/2022/04/Epopoea-Dosarului-Sor-1.pdf> Cauza este încă în curs de examinare. Într-o altă cauză, procesul de judecată a durat mai mult de 9 ani în prima instanță (a se vedea mai multe în *Dosarul Gacikevici, 9 ani și 4 luni în prima instanță. Unde se află și cu ce se ocupă fostul președinte al Băncii de Economii, Anticorupție.md*, anticoruptie.md/ro/dosare-de-coruptie/dosarul-gacikevici-9-ani-si-4-luni-in-prima-instanta-unde-se-afla-si-cu-ce-se-ocupa-fostul-presedinte-al-bancii-de-economii).

¹³ *Raport privind aplicarea sancțiunilor penale în Republica Moldova*, Idlir Peci, 2021, <https://crjm.org/wp-content/uploads/2022/05/Report-on-application-of-criminal-sanctions-in-RM.pdf>.

¹⁴ Programul de activitate al Guvernului pentru 2021-2022, gov.md/sites/default/files/document/attachments/programul_de_activitate_al_guvernului_moldova_vremurilor_bune.pdf.

¹⁵ *Republica Moldova - Summitul pentru democrație*, Declarație scrisă, 7 ianuarie 2022, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/03/Moldova-Summit-for-Democracy-Commitments-Accessible-03112022.pdf>.

¹⁶ *Aviz cu privire la cererea de aderare la UE a Republicii Moldova*, Comisia Europeană, 17 iunie 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_3801.

¹⁷ Planul de acțiuni pentru implementarea măsurilor propuse de Comisia Europeană în Avizul său cu privire la cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană, Comisia Națională pentru Integrare Europeană, 4 august 2022, https://presedinte.md/app/webroot/uploaded/plan_cnie_04.08.2022.pdf.

PREFAȚĂ

Republica Moldova luptă de ani de zile cu corupția, aceasta fiind unul dintre principalele obstacole în dezvoltarea statului. Deși țara a înregistrat unele progrese în clasamentele internaționale și naționale anticorupție începând cu 2019, acestea sunt foarte fragile, mai ales în contextul actual al războiului împotriva Ucrainei și al efectului pe care îl are asupra regiunii și la nivel global, în special în ceea ce privește stabilitatea politică. Pentru ca Republica Moldova să înregistreze progrese durabile în lupta împotriva corupției, este esențial să existe instituții abilitate să combată eficient corupției.

Acest raport a examinat arhitectura instituțională a principalelor instituții cu mandat anticorupție și de integritate din Republica Moldova, a analizat datele privind performanța și personalul acestora, rapoartele de evaluare relevante elaborate de organizațiile societății civile, precum și datele privind percepția populației și experiențele mai multor specialiști care lucrează în cadrul instituțiilor analizate, precum și conducerea acestora. Principala concluzie a raportului este că Republica Moldova a implementat o gamă largă de măsuri de prevenire și combatere a corupției, însă acestea nu au fost însoțite de politici coerente, de respectarea strictă a obiectivelor declarate de către toate părțile, iar măsurile au fost adesea ineficiente, insuficiente și au fost implementate deficient.

Raportul evidențiază principalele vulnerabilități identificate de CCIA și recomandă o mai mare claritate a responsabilităților în ceea ce privește atribuțiile de investigare a corupției, în funcție de natura faptei comise, pentru a crește eficiența și a obține rezultate tangibile. Acesta oferă o serie de recomandări pentru fiecare instituție în parte, menite să abordeze principalele vulnerabilități și să îmbunătățească performanța pe termen lung. Raportul nu reprezintă în niciun caz o evaluare cuprinzătoare a instituțiilor analizate, lista recomandărilor nefiind nici ea exhaustivă. Raportul include cele mai importante recomandări care, în opinia CCIA, ar trebui să fie puse în aplicare pentru a consolida lupta împotriva corupției.

Rezumat

Prezentul raport prezintă în detaliu vulnerabilitățile constatate în modul de funcționare a principalelor instituții anticorupție și oferă recomandări privind modalitățile de îmbunătățire a funcționării acestora. Se referă tangențial la instituțiile cu un mandat secundar de combatere a corupției sau de control al integrității, cum ar fi Serviciul Protecție Internă și Anticorupție (SPIA) al Ministerului Afacerilor Interne (MAI)¹⁸, Procuratura Generală (PGRM)¹⁹, Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale (PCCOCS)²⁰, Serviciul de Informații și Securitate (SIS)²¹, precum și Consiliul Superior al Procurorilor (CSP) și CSM.

CCIA a analizat arhitectura actuală a instituțiilor anticorupție din Republica Moldova și a constatat prezența unor disfuncționalități grave de-a lungul timpului până în prezent, cum ar fi:

- Cooperarea inter-instituțională și colaborarea cu alte state și organizații internaționale specializate în investigarea corupției și recuperarea bunurilor infracționale sunt slabe.
- PA și CNA sunt slabe din punct de vedere instituțional. Prin simpla schimbare a conducerii, dar fără a îmbunătăți capacitatea, fără a le asigura independența și respectarea legii și a mandatelor lor, este imposibil să devină pe deplin funcționale.
- PA nu funcționează bine din cauza unui mandat nedefinit în mod corespunzător și adecvat, a unei independențe funcționale, operaționale și financiare limitate, precum și a unor tensiuni structurale între PA și CNA, la nivelul conducătorilor și al angajaților acestora.
- A fost identificată o dependență puternică și distructivă a PA față de Procurorul General (PG) și PGRM.
- În cadrul PA, diferiți procurori lucrează la același dosar, de la faza de urmărire penală până la examinarea în instanță. Alți procurori decât cei din PA reprezintă acuzarea de stat la instanțe de diferite niveluri.
- PA are un număr insuficient de ofițeri de investigații, ofițeri de urmărire penală și personal auxiliar (de ex., specialiști și interpreți/traducători).
- Au existat scurgeri de informații din cazurile de rezonanță din cadrul PA și CNA.
- Organele de drept analizate nu acordă prea multă atenție, dacă nu chiar deloc, dezvoltării lor strategice, gestionării eficiente a riscurilor și modalităților de a-și îmbunătăți sau optimiza activitatea.
- În cadrul CNA, prea multe eforturi și resurse au fost investite în prevenirea eficientă a corupției. Efectuarea expertizei anticorupție necesită timp și efort care ar trebui să fie alocate pentru investigarea corupției. Mecanismul CNA de testare a integrității personale și instituționale are un impact pozitiv redus; în același timp, abuzarea reală sau imaginară de acest mecanism, generează îngrijorări serioase în ceea ce privește necesitatea acestuia.
- Agenția de Recuperare a Bunurilor Infracționale (ARBI) nu are atribuția de a efectua investigații financiare paralele²² post-sentință.
- Până nu demult, competența de a verifica și de a sancționa încălcările obligațiilor de declarare a bunurilor și intereselor personale a fost divizat între mai multe instituții. Recent, Autoritatea Națională de Integritate (ANI) a fost abilitată cu controlul deplin asupra acestui proces. Cu toate acestea, punerea în aplicare întârzie, respectiv și îmbunătățirea rezultatelor.

¹⁸ Serviciul protecție internă și anticorupție al MAI investighează cazurile de corupție din cadrul poliției.

¹⁹ Procuratura Generală conduce, controlează, organizează și coordonează activitatea procuraturilor specializate și teritoriale.

²⁰ Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cazuri Speciale este împuternicită să combată crima organizată, terorismul și tortura.

²¹ Serviciul de Informații și Securitate colectează, prelucrează și verifică informațiile operative și desfășoară activități de contraspi-onaj.

²² Mandatul ARBI este de a efectua „investigații financiare paralele” prevăzute la articolul 6 punctul 20¹ din Codul de Procedură Penală (CPP) și Legea privind ARBI. În sensul prezentului document, se va utiliza termenul „investigație financiară”.

- Metodologia ANI de verificare a bunurilor este deficientă, la fel ca și practica instanțelor de judecată în ceea ce privește sarcina probei și standardele de justificare a averilor discutabile. De asemenea, ANI nu are o strategie clară de prioritizare a verificării declarațiilor funcționarilor de nivel înalt și a cazurilor care comportă discrepanțe semnificative între averea declarată și averea de facto.
- Rapoartele anuale și statisticile PA, CNA și ANI sunt deficiente și insuficient analizate. Informațiile prezentate de diferite instituții sunt contradictorii. Datele din rapoartele întocmite de către diferite structuri din cadrul aceleiași instituții sunt, de asemenea, contradictorii. O mare parte dintre acestea nu sunt clare pentru publicul larg.
- Personalul PA, CNA, ARBI și ANI este insuficient remunerat. Acest lucru duce la scăderea moralului, fluctuația excesivă și cronică a personalului, la deficit de angajați și la pierderea expertizei, experienței și memoriei instituționale.
- Instanțele de judecată sunt selective în ceea ce privește organizarea ședințelor publice în cazurile de rezonanță. Această lipsă de transparență favorizează un climat de suspiciune față de judecători, inclusiv faptul că cei bogați sau cei cu legături politice beneficiază de un tratament special. De asemenea, hotărârile în materie de integritate sunt neuniforme.

Recomandări

1. Parlamentul ar trebui să acorde PA atribuții de a exercita urmărirea penală cu privire la următoarele (în termen de 3 luni):
 - a) Infracțiunile prevăzute în următoarele articole din Codul Penal: 181¹- 181³, 239¹, 240, 243, 324–328, 330², 332–335, indiferent de valoarea suma de bani, valoarea bunurilor, serviciilor, privilegiilor, avantajelor sub orice formă și altor foloase, pretinse, promise, acceptate, oferite, date sau primite sau a prejudiciului cauzat de către subiecții indicați la articolul 270¹ alin. (1) p.1 din CPP (care include persoane cu funcție de demnitate publică și alți subiecți speciali). Lista subiecților ar trebui modificată după cum urmează:
 - 1) includerea conducerii partidelor politice, administratorilor de fonduri internaționale și administratorilor de fonduri publice;
 - 2) „Persoanele care reprezintă conducerea întreprinderilor de stat și a societăților pe acțiuni cu capital majoritar de stat și persoanele care reprezintă conducerea băncilor comerciale” se înlocuiește cu „conducerea, membrii consiliului, ai organului executiv și ai comisiei de cenzori de la întreprinderile de stat, societățile comerciale cu capital majoritar de stat și băncile comerciale”;
 - 3) excluderea executorilor judecătorești din listă.
 - b) Infracțiunile prevăzute de articolele 190 și 191 Cod penal, săvârșite de subiecții de mai sus prin folosirea situației de serviciu dacă valoarea prejudiciului depășește 20.000 EUR / 7.720 unități convenționale.
 - c) Infracțiunile săvârșite la lit. a) și b), indiferent de subiect, dacă suma de bani, valoarea bunurilor, serviciilor, privilegiilor, avantajelor sau a oricăror beneficii solicitate, promise, acceptate, oferite, date sau primite depășește 20.000 de euro/7.720 de unități convenționale.
 - d) Infracțiunile prevăzute de următoarele articole din Codul Penal: 236 – 239², 242¹-242³, 250, 252-253, 329 indiferent de subiect, dacă valoarea prejudiciului depășește suma de 200.000 EUR / 77.220 unități convenționale.
2. Parlamentul ar trebui să modifice mandatul PA pentru a exclude conducerea urmăririi penale, exercitate de CNA. Urmărirea penală, exercitată de CNA, va fi condusă de procurorii din procuraturile teritoriale în care se află subdiviziunile teritoriale ale CNA. (3 luni)
3. Parlamentul ar trebui să modifice legislația relevantă pentru a include procuratura printre autoritățile abilitate să efectueze măsuri speciale de investigație. (3 luni)
4. Parlamentul ar trebui să abroge articolul 307 din Codul Penal, care se referă la pronunțarea cu bună-știință de către judecător a unei hotărâri, sentințe, decizii sau încheieri contrare legii. (3 luni).
5. Parlamentul ar trebui să modifice Legea privind procuraturile specializate pentru a permite șefilor procuraturilor specializate să-și selecteze propriile echipe de procurori. Numirea procurorilor la PA urmează să se facă prin interviu, realizat de o comisie specială creată în cadrul PA, în baza solicitării procurorului-șef al PA, adresată către CSP. (3 luni).
6. Parlamentul ar trebui să modifice prevederile legale pentru a oferi procurorului-șef al procuraturilor specializate autoritatea de a angaja specialiști (în domeniul bancar, IT, financiar și fiscal, personal auxiliar etc.), interpreți, traducători și alții, în funcție de necesități. Șeful PA trebuie să fie împuternicit să angajeze ofițeri de urmărire penală și ofițeri de investigații pentru un mandat de cinci ani, care să poată fi reînnoit. Ofițerii de investigație și ofițerii de urmărire penală din cadrul PA trebuie să aibă statut similar celor din CNA. (3 luni)

- 7.** Parlamentul ar trebui să modifice legislația pentru a se asigura că PG efectuează controlul asupra procuraturilor specializate doar prin intermediul procurorilor șefi ai acestor instituții. PG nu trebuie să aibă dreptul de a retrage din examinare dosare de la procuraturile specializate sau de a le repartiza acestora cauze care nu sunt de competența lor. De asemenea, procuraturile specializate trebuie să aibă atribuții clare și exhaustive, care să împiedice decizii arbitrare cu privire la dosarele pe care să le rețină în examinare și pe care să le trimită conform competenței altor procuraturi. (3 luni)
- 8.** Parlamentul ar trebui să acorde PA statutul juridic corespunzător, statut de executor (ordonator) secundar de buget și să pună la dispoziție personal suficient pentru a administra bugetul PA. (3 luni)
- 9.** Parlamentul, PGRM și PA ar trebui să se asigure că bugetul și statele de personal ale PA permit ca în structura acestora să fie incluse:
 - a)** o subdiviziune care să efectueze măsuri speciale de investigații, inclusiv măsuri de supraveghere, cum ar fi interceptarea și înregistrarea comunicărilor și urmărirea vizuală. Din motive de eficiență, resursele existente în prezent în cadrul CNA ar trebui să fie împărțite între CNA și PA pentru a asigura punerea în aplicare promptă și eficientă a acestei recomandări. (3 luni);
 - b)** o subdiviziune analitică. Similar celor de mai sus, resursele existente în cadrul CNA ar trebui împărțite între CNA și PA pentru a asigura punerea în aplicare promptă și eficientă a acestei recomandări. (3 luni);
 - c)** subdiviziuni de comunicare, resurse umane, finanțe și buget. (3 luni).
- 10.** Parlamentul ar trebui să modifice legislația pentru a asigura o remunerație atractivă adecvată pentru procurori și ceilalți angajați din cadrul PA și să instituie măsuri de stimulare adecvate, inclusiv pentru cei transferați sau care își exercită temporar atribuțiile de serviciu în afara locului de reședință pe perioada exercitării mandatului. (18 luni)
- 11.** PGRM și PA ar trebui să se asigure, ca regulă, că același procuror care a exercitat urmărirea penală într-un dosar, reprezintă acuzația de stat pe parcursul întregului proces judiciar. (3 luni)
- 12.** PA ar trebui să efectueze o evaluare a situației sale actuale, analizând eficiența politicilor și practicilor, optimizarea activității, lacunele și necesitățile. Ca rezultat, ar trebui întocmit un plan strategic operațional pe termen mediu. (12 luni)
- 13.** PA ar trebui să facă o evaluare a resurselor umane și a eventualelor necesități de personal pentru a face față volumului de muncă în conformitate cu atribuțiile sale. PGRM și CSP ar trebui, după caz, să răspundă acestor necesități în cel mai scurt timp. (6 luni)
- 14.** PA ar trebui să elaboreze și să solicite un buget argumentat, care să-i permită să-și îndeplinească eficient atribuțiile. (12 luni) În mod normal, PGRM și Parlamentul ar trebui să examineze și să aprobe cu celeritate o astfel de solicitare. (12 luni)
- 15.** PA ar trebui să ia toate măsurile necesare pentru a bloca scurgerile de informații și pentru a identifica și pedepsi făptuitorii. (imediat și permanent)
- 16.** PA ar trebui să asigure o calitate mai bună a colectării și analizei datelor statistice. Acest lucru ar trebui să se reflecte în toate rapoartele de activitate. (următorul raport anual)
- 17.** PA ar trebui să-și îmbunătățească modul de comunicare cu publicul, explicând rezultatele activității sale, inclusiv deciziile sale de a începe, înceta sau continua urmărirea penală în anumite cauze de corupție, în special cele de nivel înalt. (imediat)

- 18.** Parlamentul ar trebui să modifice Legea privind CNA și alte acte normative relevante pentru a limita atribuțiile CNA la investigarea corupției sistemice și, pentru o perioadă de tranziție, a corupției mici, și a exclude alte funcții din mandatul acestuia (de ex., prevenirea corupției, expertiza anticorupție și evaluarea integrității instituționale). Corupția sistemică și corupția mică ar trebui să includă toate infracțiunile de corupție și infracțiunile legate de corupție care nu țin de competența exclusivă a PA (3 luni). Se recomandă ca următoarele competențe actuale ale CNA să fie transferate sau modificate după cum urmează:
- a)** expertiza anticorupție ar trebui transferată la Ministerul Justiției;
 - b)** activitățile de prevenire a corupției ar trebui să fie transferate la ANI;
 - c)** testarea integrității instituționale ar trebui abrogată, iar testarea integrității personale ar trebui menținută doar ca un instrument intern pentru angajare și/sau în scopuri disciplinare în cadrul organelor de drept;
 - d)** statele de personal ale CNA ar trebui ajustate în mod corespunzător.
- 19.** CNA ar trebui să evalueze conceptul de corupție mică în contextul Republicii Moldova și să prezinte Parlamentului o delimitare clară între corupția sistemică și cea mică, pentru modificarea corespunzătoare a legislației, urmând ca investigarea corupției mici să fie atribuită MAI. (24 de luni)
- 20.** Parlamentul ar trebui să asigure o remunerare adecvată și atractivă pentru personalul CNA. (18 luni).
- 21.** CNA trebuie să mențină și să își consolideze activitatea analitică și de prevenire activă a corupției/ investigare administrativă a încălcărilor de integritate. (imediat și permanent)
- 22.** CNA ar trebui să întreprindă măsuri ferme pentru a opri scurgerile de informații. (imediat și permanent)
- 23.** Institutul Național al Justiției și Academia de Poliție ar trebui să aloce resurse adecvate pentru a instrui personalul (procurori, ofițeri de urmărire penală și ofițeri de investigații) care va efectua urmărirea penală a cazurilor de corupție mică, cu implicarea expertizei din partea PA și CNA. (12 luni)
- 24.** Partenerii de dezvoltare ar trebui să susțină CNA în consolidarea capacităților de investigare a corupției sistemice, în special la nivel regional, și să contribuie la creșterea capacității personalului MAI de a investiga în mod adecvat cazurile de corupție mică. (imediat și permanent)
- 25.** Parlamentul ar trebui să introducă prin lege atribuția ARBI de a efectua investigații financiare paralele în timpul examinării dosarelor în instanța de judecată și după pronunțarea sentinței. (6 luni)
- 26.** Parlamentul ar trebui să asigure o remunerare atractivă pentru personalul ARBI (18 luni).
- 27.** ARBI urmează să rămână în cadrul CNA pentru o perioadă de până la doi ani, sub rezerva unei evaluări independente a performanțelor sale. Ulterior, în eventualitatea unei evaluări pozitive, instituția ar trebui să devină independentă de CNA și să aibă mandatul complet de a se ocupa de recuperarea activelor în toate cauzele penale de rezonanță. (24 de luni)
- 28.** ARBI ar trebui să identifice mecanisme suplimentare pentru recuperarea activelor infracționale în străinătate, inclusiv prin contractarea firmelor de avocatură și consultanților privați din străinătate, în funcție de necesități. (imediat și permanent)
- 29.** ARBI ar trebui să-și identifice necesitățile de consolidare a capacităților. (6 luni)
- 30.** Partenerii de dezvoltare ar trebui să sprijine eforturile de consolidare a capacității ARBI. (12 luni)

- 31.** CNA și ARBI ar trebui să solicite resurse financiare suficiente pentru a putea angaja firme de avocatură care să acorde asistență la recuperarea activelor din alte state. De regulă, Parlamentul ar trebui să aprobe o astfel de solicitare. (12 luni)
- 32.** Instanțele ar trebui să informeze imediat ARBI cu privire la deciziile definitive de confiscare a bunurilor infracționale. (12 luni și permanent)
- 33.** Parlamentul ar trebui să elimine certificatele de integritate introduse prin articolul 31¹ din Legea nr. 82 privind integritatea. (6 luni)
- 34.** Parlamentul ar trebui să consolideze competențele ANI cu activități de prevenire a corupției și de integritate. (12 luni)
- 35.** Parlamentul ar trebui să asigure o remunerare atractivă și adecvată pentru personalul ANI. (18 luni).
- 36.** ANI și Consiliul de Integritate ar trebui să elaboreze și să aprobe o strategie de dezvoltare instituțională cu impact și rezultate măsurabile. (imediat și permanent)
- 37.** ANI trebuie să-și consolideze capacitatea de analiză a informațiilor din bazele de date oficiale și din sursele deschise din țară și din străinătate. (imediat și permanent)
- 38.** ANI ar trebui să continue eforturile de dezvoltare și actualizare a mecanismelor electronice de verificare automată și de verificare încrucișată cu bazele de date oficiale. (imediat și permanent)
- 39.** ANI ar trebui să dezvolte și să îmbunătățească capacitățile de verificare cu scopul de a ajunge la verificarea în profunzime a cel puțin 10% din numărul total de declarații pe an. (imediat și permanent)
- 40.** ANI ar trebui să definească mai bine și să îmbunătățească metodologia privind verificarea averii și intereselor personale. (6 luni)
- 41.** Conducerea ANI ar trebui să îmbunătățească semnificativ supravegherea și controlul inspectorilor de integritate, inclusiv în ceea ce privește punerea în aplicare a metodologiei de control al averilor și intereselor personale, conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor. (imediat și permanent) și, printre altele, stabilirea unor termene limită pentru întocmire și a unor măsuri de sancționare proporționale performanțelor insuficiente.
- 42.** Rapoartele anuale ale ANI ar trebui să fie mai informative, elaborate într-o manieră care să permită compararea datelor cu perioadele anterioare. Rapoartele ar trebui să fie accesibile, iar conținutul analizei și constatărilor să fie reprezentat într-o formă ușor de utilizat de către publicul larg. (următoarele rapoarte anuale)
- 43.** ANI ar trebui să țină evidența jurisprudenței în materie de integritate și să instituie o platformă de comunicare cu Curtea Supremă de Justiție privind problemele de interpretare juridică a normelor referitoare la integritate. (imediat și permanent)
- 44.** ANI ar trebui să coopereze cu Institutul Național al Justiției în ceea ce privește instruirea judecătorilor și a procurorilor în materie de integritate. (imediat și permanent)
- 45.** ANI ar trebui să elaboreze o strategie și un plan de acțiuni pentru comunicarea cu publicul și mass-media, inclusiv prezentarea rezultatelor sale, campanii de informare privind conflictul de interese, incompatibilități, ș.a. Toate materialele informative ar trebui să fie întocmite într-un limbaj accesibil publicului larg și concepute pentru a fi ușor de utilizat. (imediat și permanent)

- 46.** SPCSB ar trebui să rămână independent. Actuala formulă operațională s-a dovedit a fi potrivită și funcțională.
- 47.** Institutul Național al Justiției și comunitatea internațională ar trebui să se asigure că modificările legislative în domeniul anticorupție sunt urmate de instruirii pentru judecători și alți profesioniști. (imediat și permanent)
- 48.** Parlamentul ar trebui să modifice legislația pentru a se asigura că toate cauzele (penale, civile, administrative, contravenționale) continuă să fie examinate de către instanțele de judecată în același timp cu examinarea excepției de neconstituționalitate. (5 luni)
- 49.** Parlamentul ar trebui să modifice legislația pentru a prevedea că liberarea de răspundere penală sau prescripția de tragere la răspundere penală se întrerup odată cu trimiterea cauzei în instanța de judecată. (5 luni)
- 50.** Instanțele ar trebui să asigure desfășurarea publică a ședințelor în toate dosarele de rezonanță, cu excepția și în conformitate cu prevederile legale. (imediat și permanent)
- 51.** Instanțele ar trebui să asigure o practică judecătorească uniformă în domeniul integrității. (imediat și permanent)
- 52.** CSM și Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești ar trebui să asigure aplicarea corespunzătoare a normelor privind anonimizarea hotărârilor judecătorești și să reducă anonimizarea excesivă. (imediat și permanent)
- 53.** Toate instituțiile cu competențe anticorupție primare ar trebui să aibă ca prioritate îmbunătățirea cooperării cu toate instituțiile naționale relevante, inclusiv prin elaborarea de ghiduri de cooperare pentru a-și putea îndeplini în mod eficient mandatul.
- 54.** Toate instituțiile cu competențe anticorupție primare ar trebui să depună eforturi de a-și îmbunătăți abilitățile de cooperare cu alte state și cu organizațiile internaționale specializate, precum EUROJUST, pentru a-și putea îndeplini în mod eficient mandatul.

Capitolul 1. Analiza principalelor instituții cu atribuții în domeniul anticorupției și al integrității

Instituțiile statului, create pentru a proteja țara de activități ilegale, răuvoitoare, dăunătoare și frauduloase, au păstrat tăcerea sau chiar au contribuit la mușamalizarea cazurilor de fraudă bancară și de spălare de bani, precum și a altor activități infracționale importante. Nu numai că organele de drept nu au reacționat prompt pentru a opri producerea sau repetarea infracțiunilor, dar după aproape zece ani mulți dintre făptași sunt încă la libertate²³. Analiza de mai jos subliniază eșecurile sistemice și oferă recomandări cu privire la modul de îmbunătățire a performanței instituțiilor-cheie vizate.

Datele analizate pentru prezentul raport (statistici, percepții, experiențe ale persoanelor intervievate) sugerează că, deși corupția la diferite niveluri este răspândită în Republica Moldova de ani de zile, măsurile de prioritizare a diferitelor tipuri de corupție și de adoptare a unor mijloace eficiente de combatere a acestora au fost insuficiente și, în cel mai bun caz, prost executate. Prezentul raport recomandă stabilirea mai clară a responsabilităților aferente mandatelor de investigare a corupției în funcție de natura comportamentului necorespunzător, pentru a crește eficiența și a obține rezultate palpabile.

Nu există o înțelegere unanim acceptată și o definiție legală unică oferită de legislația națională sau cea internațională cu privire la distincția dintre corupția la nivel înalt, sistemică sau mică. Statele fac distincția între aceste noțiuni în principal pentru a defini mandatul instituțiilor anticorupție. După ce au fost luate în considerare mai multe surse relevante²⁴, în prezentul raport s-a convenit asupra următoarelor definiții pentru termenii respectivi:

Tabelul 1. Definiții ale corupției

Corupția de nivel înalt (politică sau mare)	(i) de scară largă, (ii) are loc la nivelul formulării politicilor, (iii) în care politicile și normele pot fi influențate în mod nejustificat, implicând persoane cu funcție de demnitate publică și factori de decizie politică, (iv) care își folosesc funcția (v) pentru a obține mită, pentru a adapta acte juridice sau pentru a deturna sume de bani, (vi) adesea în cantități mari (vii) pentru a trage foloase și (viii) care cauzează prejudicii grave și pe larg răspândite indivizilor și societății. Deseori, aceasta rămâne nepedepsită. Marea corupție este uneori utilizată ca sinonimă cu corupția politică, referindu-se la corupția legată de finanțarea partidelor politice și a campaniilor politice.
Corupția sistemică (endemică)	(i) cazuri de comportament corupt, (ii) care pot constitui sau nu corupție gravă, (iii) apare atunci când o instituție publică sau privată (iv) stabilește reguli sau norme de guvernare care permit sau încurajează corupția și (v) care persistă deoarece corupția este o problemă de acțiune colectivă și (vi) persoanele câștigă puțin din abținerea sau opunerea față de corupție, (vii) dacă nu pot avea încredere că alții vor face același lucru. Aceasta implică faptul că strategiile actuale de combatere a corupției trebuie regândite serios.
Corupția mică (birocratică sau administrativă)	(i) abuzul cotidian care (ii) are loc la etapa punerii în aplicare a politicilor publice, (iii) implicând, de obicei, funcționari publici de nivel inferior sau conducători (iv) care abuzează de autoritatea limitată prevăzută de funcțiile lor (v) în timpul interacțiunilor lor cu cetățenii obișnuiți (vi) în principal în interes personal, (vii) în schimbul unor favoruri sau a unor sume mici de bani, (viii) provocând daune care ar putea fi semnificative din punct de vedere social.

Astfel, „corupția la nivel înalt” ar cădea sub incidența mandatului PA în cazul în care astfel de infracțiuni sunt comise de anumite categorii de subiecți (după cum se detaliază mai jos), sau atunci când valoarea pecuniară atât a beneficiilor obținute în mod ilicit, cât și a prejudiciilor semnificative cauzate prin comportamentul infracțional a depășit limitele stabilite în Codul de procedură penală a Republicii Moldova.

²³ *Republica Offshore. Analiza factorilor care au contribuit la fraudă sistematică și spălarea banilor în sectorul bancar, de asigurări și financiar din Moldova*, Comitetul Consultativ Independent Anticorupție, iulie 2022 cia.md/wp-content/uploads/2022/07/Republica-Offshore-Analiza-factori-contribuit-fraudă-sistemică-spălarea-banilor-sectorul-bancar-de-asigurari-financiar-Moldova.pdf

²⁴ *Collective Action and Systemic Corruption*, Heather Marquette, Caryn Peiffer, 2015, <https://baselgovernance.org/sites/default/files/2019-02/collectiveactionandsystemiccorruption.pdf>; Transparency International, <https://www.transparency.org/en/corruption/grand-corruption>; *Everyday opinions on grand and petty corruption: A Portuguese study*, Gabrielle Poeschl, Raquel Ribeiro, 2012, <https://www.fep.up.pt/RePEc/por/obegef/files/wp013.pdf>; Institutul Internațional de Planificare Educațională (IIEP - UNESCO), <https://etico.iiep.unesco.org/en/grand-corruption>.

1. Procuratura Anticorupție (PA)

1.1. Mandatul

În 2003, Parlamentul a creat o subdiviziune în cadrul Procuraturii Generale a Republicii Moldova (PGRM), specializată în combaterea corupției.²⁵ De la crearea sa, departamentul specializat a avut un mandat specific de investigare a ofițerilor de investigații și de urmărire penală din cadrul Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției (CCCEC) predecesorul CNA, precum și a celor din MAI, Serviciul Vamal și poliție. De asemenea, avea atribuții de urmărire penală în materie de corupție a funcționarilor publici, judecătorilor, procurorilor și altor funcționari.²⁶ Cu toate acestea, încă din 2008, Indicatorii Reformei în Procuratură, o evaluare a ABA ROLI, a indicat faptul că existau puține eforturi reale privind urmărirea penală a corupției de nivel înalt. Deși „... PA este mandatată cu supravegherea CCCEC. Procurorii refuză să investigheze CCCEC sau pe procurorii și ofițerii de investigații ai acestuia. În 2007, aproximativ 18 procurori au demisionat în loc să investigheze CCCEC, din cauza percepției larg răspândite că CCCEC este chiar mai strâns legat de Președinte decât PGRM²⁷” În aceeași ordine de idei, constatări similare au fost făcute în mai 2022 în raportul OCDE privind Republica Moldova, în urma ultimei evaluări pilot²⁸, și în iunie 2022 în Avizul Comisiei Europene privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană²⁹.

În 2016, PA a devenit procuratură specializată, reglementată de Codul de procedură penală (CPP), Codul penal, Legea cu privire la procuratură și Legea cu privire la procuraturile specializate. PA și Centrul Național Anticorupție (CNA, analizat mai jos, fostul CCCEC) au sediu comun. PA colaborează îndeaproape cu CNA în ceea ce privește investigațiile penale și expediază în judecată cauzele respective. Astfel, competența PA de a efectua urmărirea penală cu privire la unele infracțiuni a fost transferată de la CNA la PA.

În prezent, PA are următoarele atribuții:

- exercită urmărirea penală;
- conduce urmărirea penală exercitată de CNA; și
- prezintă acuzația de stat atunci când cauza este judecată în primă instanță, indiferent de nivelul instanței care judecă cauza în primă instanță.

Potrivit CPP, atribuțiile PA includ 16 infracțiuni de corupție și infracțiuni conexe corupției, în special cele comise de persoane din următoarele categorii: persoane care dețin funcții publice; persoane cu funcție de demnitate publică; ofițeri de urmărire penală; avocați; executorii judecătorești; conducerea băncilor comerciale; conducerea întreprinderilor de stat; înalți funcționari din cadrul Consiliului Suprem de Securitate; șeful Comandamentului General al Armatei Naționale; și generali sau persoane cu funcții similare. Pentru aceleași 16 infracțiuni de corupție și infracțiuni conexe corupției, indiferent de funcția/statutul suspectului, PA poate exercita urmărirea penală în cazurile în care suma de bani, valoarea serviciilor, bunurilor sau avantajelor depășesc 250.000 de lei/12.820 de euro; sau valoarea prejudiciului depășește 2.500.000 de lei/128.200 de euro; sau valoarea finanțărilor, donațiilor, alocațiilor de la bugetul de stat din fondul electoral care au fost deturnate depășește 250.000 de lei/12.820 de euro.

²⁵ Hotărârea Parlamentului nr. 1429/2002 din 7 noiembrie 2002 pentru completarea articolului 1 din Hotărârea Parlamentului nr. 609 din 1 octombrie 1999 cu privire la crearea organelor Procuraturii, reședința lor și circumscripțiile de activitate, structura și personalul.

²⁶ Indicatorii Reformei în Procuratură pentru Moldova, ABA ROLI, iunie 2008, <http://old.lhr.md/rapoarte/justitie/aba/aba.roli.procuratura.2008.eng.pdf>.

²⁷ Ibid.

²⁸ Reformele anticorupție în Moldova. A V-a rundă pilot de monitorizare în cadrul Planului de acțiune anticorupție de la Istanbul, OCDE, 30 mai 2022 https://www.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-moldova_9bb0367e-en.

²⁹ Avizul Comisiei privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană, Comisia Europeană, 17 iunie 2022, <https://euneighbourseast.eu/wp-content/uploads/2022/06/republic-of-moldova-opinion-and-annex.pdf>.

Tabelul 2. Activitatea procurorilor PA

	Tipul infracțiunii ³⁰	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (9 luni)
1.	Exercitarea urmăririi penale	1.233	1.102	1.023	485	393	475
2.	Conducerea urmăririi penale exercitată de CNA	2.003	1.980	1.869	1.575	1.326	1.027
3.	Reprezentarea acuzării de stat în instanța de judecată	270	292	264	208	197	386

Sursa: Rapoartele anuale ale PA

Potrivit unei persoane intervievate, volumul de muncă al procurorilor din cadrul PA nu s-a diminuat ca urmare a modificărilor legislative sau a reducerii numărului de infracțiuni comise. Aceasta se datorează unei decizii extraordinare din 2019 a conducerii de atunci de a evalua dificultatea dosarelor și de a le transmite pe cele mai puțin complexe procuraturilor teritoriale, pentru a le permite procurorilor anticorupție să se concentreze pe cazurile de rezonanță. Deși s-a dorit diminuarea în acest mod a volumului mare de dosare, este discutabil dacă aceasta este o strategie dezirabilă pe termen lung. Mandatul ar trebui să fie clar pentru a evita ca procuraturile specializate să-și selecteze cauzele.

Marea majoritate a infracțiunilor investigate sunt cele de corupție, urmate de cele de deturnare de fonduri. Abuzul în serviciu și infracțiunile contra justiției au constituit un număr relativ important de cauze în 2017, după care au scăzut semnificativ.³¹

Tabelul 3. Tipuri de infracțiuni investigate de procurorii PA

	Categoria de infracțiune	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (9 luni)
1.	Corupție (articolele 324, 325, 326, 333, 334 CP)	189	168	143	59	86	116
2.	Abuzul de putere sau de serviciu (articolele 327, 335 CP)	170	148	98	63	60	85
3.	Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu (articolul 328 CP)	86	39	67	33	24	32
4.	Neglijență (articolul 329 CP)	12	6	3	11	3	7
5.	Infracțiuni contra justiției (articolele 303-323 CP)	28	29	46	17	15	18
6.	Circulația ilegală a drogurilor (articolele 217-219 CP)	2	1	1	0	0	1
7.	Infracțiuni contra proprietății (articole 186-191 CP)	69	47	40	16	15	48

³⁰ Potrivit Legii nr. 3 cu privire la Procuratură din 25 februarie 2016, procurorii PA îndeplinesc două funcții: exercită urmărirea penală în cauzele prevăzute de atribuțiile lor, în conformitate cu legislația procesual-penală (cele 16 tipuri) și conduc urmărirea penală în cauzele investigate de CNA.

³¹ De exemplu, în septembrie 2016, 16 judecători și 4 executori judecătorești au fost acuzați de procurorii anticorupție de implicare în dosarul „Spălătoria rusească”. Autoritățile au reacționat la numai trei ani după ce au fost emise ultimele hotărâri. Judecătorii și executorii judecătorești au fost reținuți pentru 30 de zile. PGRM a solicitat CSM suspendarea magistraților sub acuzația de complicitate la spălarea de bani, iar ulterior aceștia au fost acuzați de pronunțarea deliberată a unei hotărâri ilegale. În septembrie 2020, procurorii anticorupție au încetat urmărirea penală în privința a 13 foști și actuali judecători implicați în „spălătoria rusească”, deoarece fapta nu prezenta elemente ale infracțiunii. Într-una dintre aceste ordonanțe, procurorul și-a justificat decizia în privința unui judecător prin faptul că hotărârea acestuia „a devenit definitivă pentru că nu a fost contestată, prin urmare, până în prezent nu există nicio confirmare a faptului că hotărârea judecătorească este contrară legii”. Argumente similare se regăsesc în cererile formulate de alți procurori. Cinci judecători au cerut CSM să fie repuși în funcțiile deținute anterior. Judecătorii fuseseră suspendați pe perioada urmăririi penale. Odată cu încheierea urmăririi penale, nu mai existau alte motive pentru a-i menține suspendați. Astfel, după o pauză de patru ani, cinci judecători, toți cercetați în dosarul „Spălătoria rusească”, au fost repuși în funcție. Cel puțin trei dintre cei cinci au cerut să li se plătească despăgubiri pecuniare, daune morale și salariu pentru perioada în care au fost suspendați.

8.	Infrațiuni financiar-bancare (articole 238-240, 251-253 CP)	5	6	2	3	0	2
9.	Evaziuni fiscale și spălarea banilor (articole 241-244, 250 CC)	23	24	24	7	9	29
10.	Contrabandă (articolele 248, 249 CP)	0	1	1	0	0	2
11.	Altele	58	49	100	31	58	135
	TOTAL	642	518	525	240	270	475

Sursa: Rapoartele anuale ale PA

În conformitate cu articolul 270¹ din CPP, PA efectuează cercetări penale cu privire la 16 infracțiuni prevăzute de Codul penal (181¹-181³, 242¹, 242², 324-329, 332-335 și pentru infracțiunile prevăzute la articolele 190 și 191, comise cu folosirea situației de serviciu). Din rapoartele anuale de mai sus reiese că, dincolo de infracțiunile stipulate, PA a exercitat, de asemenea, urmărirea penală cu privire la cel puțin 41 de infracțiuni suplimentare care nu intră în atribuțiile PA, cum ar fi infracțiuni contra justiției (de ex., reținerea sau arestarea ilegală, constrângerea de a depune mărturie, falsificarea probelor); infracțiuni privind circulația ilegală a stupefiantelor și substanțelor psihotrope; infracțiuni contra proprietății; în domeniul financiar și bancar; evaziune fiscală și spălare de bani; și contrabandă, printre altele. În total, în 2021 au existat 97 de astfel de cazuri (în ceea ce privește cele 41 de infracțiuni suplimentare din afara atribuțiilor PA), reprezentând aproape 1/3 din numărul total de infracțiuni în mandatul PA. O situație similară a avut loc în anii precedenți. În timp ce unele infracțiuni țin de corupții ar fi putut fi investigate de PA, altele au fost pur și simplu atribuite PA la discreția exclusivă a Procurorului General.

În ultimii cinci ani, cele mai multe dosare au fost trimise în instanță în 2017. Ulterior, numărul acestora a scăzut. Începând cu 2018, nu a existat nici un dosar de punere sub învinuire a ofițerilor de urmărire penală ai CNA. În mod similar, în 2020 nu a existat nici un caz de punere sub învinuire a judecătorilor sau a executorilor judecătorești.

Tabelul 4. Subiecți inculpați pentru infracțiuni de corupție de PA

	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (9 luni)
Judecători	19	5	5	0	1	0
Procurori	4	3	4	2	4	6
Executori judecătorești	4	4	1	0	2	1
Avocați	15	10	8	4	3	1
Ofițeri de urmărire penală MAI	6	4	1	2	1	0
Ofițeri de urmărire penală CNA	1	0	0	0	0	0

Sursa: Rapoartele anuale ale PA

În primele nouă luni ale anului 2022, au fost puși sub învinuire doi judecători, șase procurori, un executor judecătoresc și un avocat.

Începând cu anul 2019, împreună cu CNA, PA exercită urmărirea penală de amploare în dosarul fraudelor bancare, care include activitatea frauduloasă a Băncii de Economii, Băncii Sociale și Unibank. Alte 45 de cazuri au fost comasate la acesta, cuprinzând infracțiuni precum fraudă, evaziunea fiscală, spălarea banilor, încălcarea regulilor de creditare etc.

România a abordat eficient fenomenul corupției la nivel înalt, confruntându-se cu multe probleme similare, iar multe dintre soluțiile identificate pot fi aplicabile și pentru Republica Moldova. Dosarele de corupție de nivel înalt sunt de competența procurorilor Direcției Naționale Anticorupție (DNA). În prezent, mandatul DNA

întrunește mai multe criterii: statutul persoanei, valoarea obiectului infracțiunii de corupție, de ex., mita (mai mult de 10.000 de euro), valoarea prejudiciului material cauzat prin infracțiune (peste 200.000 de euro sau 1.000.000 de euro în cazul infracțiunilor prevăzute la articolele 246, 297 și 300 din Codul penal). Legislația românească a cunoscut modificări importante în ceea ce privește mandatul DNA, în încercarea de a găsi un echilibru corect între necesitatea de a combate în mod eficient marea corupție și necesitatea de a-și îndeplini atribuțiile în mod optim. Pragurile menționate mai sus au fost adesea ridicate, iar unele infracțiuni au fost eliminate, astfel încât doar cazurile de mare corupție să fie acoperite de DNA. Elemente ale modelului românesc, care s-au dovedit a fi funcționale, ar putea fi aplicate și Republicii Moldova.

1.2. Performanța

Volumul de lucru

Înainte de 2016, 38 de procurori din cadrul PA se ocupau de circa 100 de dosare. În jumătate de an, numărul de dosare a crescut la 600, iar numărul de posturi de procuror a crescut în statele de personal de la 38 la 50. PA nu și-a completat niciodată numărul de 50 de procurori și, în orice caz, creșterea personalului nu a fost proporțională cu volumul de muncă. Acești factori au dus la peste 520 de cauze restante. Procurorii au avut tendința de a se axa mai mult asupra corupției mici, pentru a face față numărului mare de cauze și pentru a „arăta bine” din punct de vedere cantitativ.

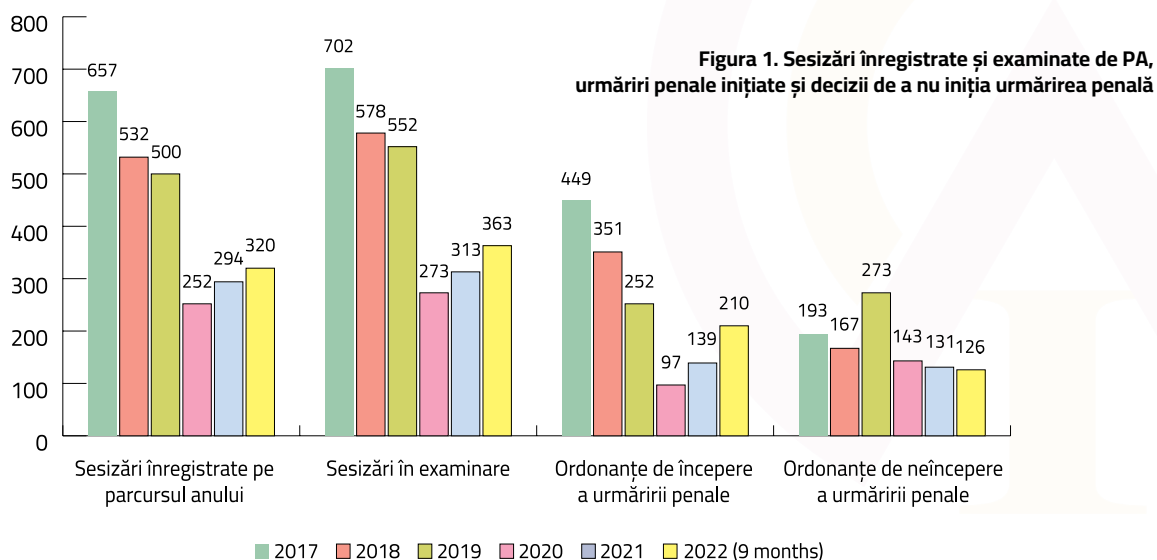
În 2017, procurorii PA au exercitat urmărirea penală în 1.233 de cauze, numărul scăzând la 393 în 2021. În mod similar, aceștia au condus urmărirea penală în 2.003 cauze în 2017, scăzând la 1.326 în 2021. Deși volumul de muncă atât pentru exercitarea, cât și pentru conducerea urmăririi penale a scăzut, acesta este încă foarte mare, după cum se arată în tabelul de mai jos.

Tabelul 5. Volumul de muncă al procurorilor PA

	Exercitarea urmăririi penale					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (9 luni)
Nr. de dosare	1,233	1,102	1,023	485	393	475
Nr. de procurori	N/A	N/A	N/A	19	17	15
Volumul de lucru per procuror	N/A	N/A	N/A	25	23	31
	Conducerea urmăririi penale exercitate de CNA					
Nr. de dosare	2,003	1,980	1,869	1,575	1,326	1,027
Nr. de procurori	N/A	N/A	N/A	13	11	12
Volumul de lucru per procuror	N/A	N/A	N/A	121	120	85
	Reprezentarea acușării în instanță					
Nr. de dosare	270	292	264	208	197	386
Nr. de procurori	10	10	10	10	10	10
Volumul de lucru per procuror	27	29	26	20	19	38

Sursa: Rapoartele anuale ale PA

Datele din ultimii cinci ani cu privire la sesizările de potențiale abateri primite de către PA în dosarele în care efectuează urmărirea penală indică faptul că volumul de lucru a scăzut constant între 2019-2020 (probabil, și din motive legate de Covid-19) și a început să crească treptat în 2021.



În cele 9 luni ale anului 2022, numărul de sesizări a fost de 320, în curs de examinare – 363, urmăriri penale 210 și 126 de decizii de a nu iniția urmărirea penală.

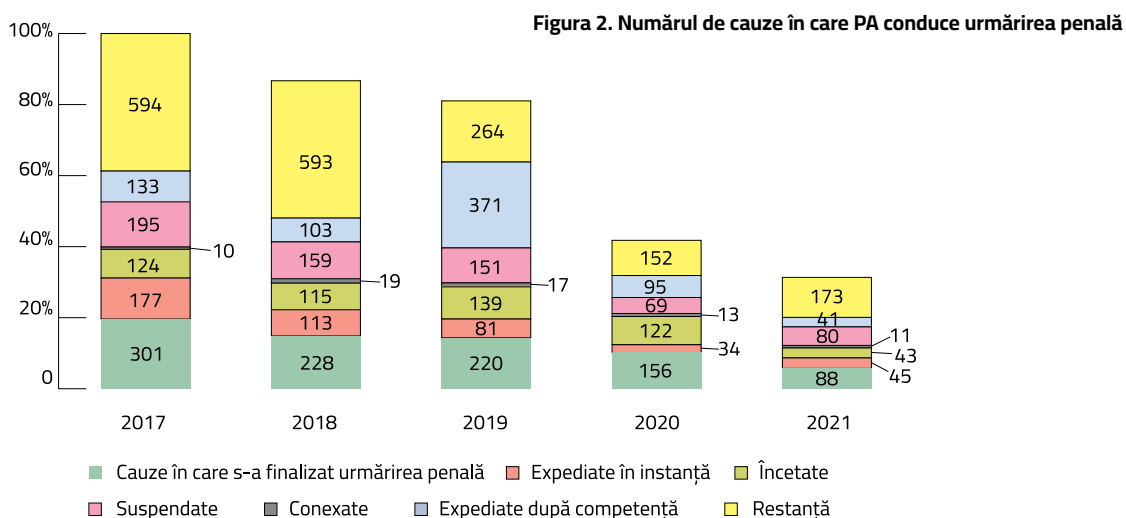
Restanțele, extrem de mari în 2017, au scăzut până în 2020, dar au crescut ușor în 2021. În 2019 acest lucru s-a datorat distribuirii cauzelor de corupție mică către procurorii teritoriali și schimbării conducerii în PGRM și PA. Cu toate acestea, numărul de dosare restante este în continuare foarte mare.

Tabelul 6. Restanța privind dosarele în PA

Restanța	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (9 luni)
Exercitarea urmăririi penale	594	593	264	152	173	248
Conducerea urmăririi penale	888	753	587	396	414	427

Sursa: Rapoartele anuale ale PA

Numărul total de cauze în care PA conduce urmărirea penală a scăzut constant în ultimii ani. Acest lucru a generat o scădere atât a numărului de dosare trimise în instanță, cât și a celor clasate. Pe de altă parte, procentul de cauze trimise în instanță din numărul total de dosare a crescut cu 32%, de la 34 în 2020 la 45 în 2021.



În ceea ce privește activitatea principală a PA, exercitarea, conducerea urmăririi penale și reprezentarea acuzării de stat, datele din tabelul de mai jos indică faptul că circa jumătate din dosarele încheiate sunt trimise în instanță, cu o excepție în 2020, când numărul a fost considerabil mai mic. Cu toate acestea, tendința a crescut în 2021. În tabelele de mai jos sunt prezentate cauzele PA trimise în judecată:

Tabelul 7. Cauzele PA și persoanele trimise în judecată

Perioada de raportare	2017		2018		2019		2020		2021		2022 (9 luni)	
Cauze penale/persoane condamnate cu sentință:	270	327	292	357	264	324	208	243	197	249	130	163
1. Condamnare (cauze/persoane)	179	219	219	258	237	277	195	229	122	138	92	103
2. Încetare (cauze/persoane)	28	37	33	42	40	53	50	64	44	51	12	24
3. Achitare (cauze/persoane)	21	31	18	27	15	27	19	31	31	60	25	35

Sursa: rapoartele anuale ale PA

Șaisprezece persoane au primit condamnări cu închisoarea în 2021 din totalul de 138, iar în 2020 au fost 13 din 229 de persoane. Valoarea totală a amenzilor în 2021 a fost de peste 8 milioane de lei/4.10.250 de euro, iar în 2020 amenzile au fost de peste 6 milioane de lei/307.700 de euro.

Cauzele în instanță sunt reprezentate de alți procurori decât cei care exercită sau conduc urmărirea penală. Cauzele PA care ajung la etapa de apel sunt reprezentate de procuratura de nivelul curții de apel, iar cauzele care ajung în faza de recurs – de către PGRM.

Personalul

Conform organigramei, PA ar trebui să aibă un număr de personal de 130 de unități, care include 50 de procurori (un procuror-șef, șase adjuncți, 43 de procurori), 15 ofițeri de urmărire penală și 15 ofițeri de investigație, delegați de CNA, 32 de consultanți³², 12 specialiști³³ și 6 membri ai personalului tehnic.

În conformitate cu Legea cu privire la procuratură, selecția procurorilor se face prin concurs, pentru a asigura o procedură obiectivă, imparțială și transparentă. Candidații care îndeplinesc cerințele își depun candidaturile la CSP. În cazul în care sunt considerați ași de către Comisia pentru selecția și cariera procurorilor din cadrul CSP, aceștia sunt înscriși în registrul candidaților pentru ocuparea posturilor vacante ținut de către CSP. Comisia de mai sus evaluează candidații în baza criteriilor prevăzute de lege și de regulamentele proprii ale CSP. Consiliul propune candidații către PG, care îi numește în mod oficial în cadrul PA. PG poate refuza candidatul și poate prezenta motivele refuzului. În caz de refuz, CSP poate anula decizia PG prin votul a două treimi din membrii săi.

Procurorul-șef al PA nu joacă niciun rol în acest proces, deci nu are posibilitatea de a-și selecta echipa. O modificare recentă a Legii cu privire la procuratură îi permite procurorului-șef al PA să selecteze și să propună Procurorului General numirea adjuncților săi fără concurs, dar cu acordul scris al CSP. Sunt necesare modificări legislative suplimentare pentru a împuternici conducătorul PA să selecteze procurori din registrul candidaților ținut de CSP și să propună numirea acestora către PG.

³² În conformitate cu art. 54¹ din CPP, pe parcursul urmăririi penale, procurorul poate fi asistat de un consultant care, la indicația procurorului, elaborează proiecte de acte procedurale și îi acordă asistență procurorului la efectuarea acțiunilor procesuale.

³³ În conformitate cu art. 6 pct. 43) din CPP, specialistul este o persoană care cunoaște temeinic o disciplină sau o anumită problemă și este antrenată în procesul penal, în modul prevăzut de lege, pentru a contribui la stabilirea adevărului.

Tabelul 8. Personalul PA

Categoria de personal (potrivit statelor de personal și angajaților <i>de facto</i>)	2017		2018		2019		2020		2021		2022 (9 luni)	
Numărul total de procurori	50	44	50	44	50	44	50	43	50	43	50	41
Ofițeri de urmărire penală	15	N/A	15	N/A	15	N/A	15	8	15	8	15	9
Ofițeri de investigație	15	N/A	15	N/A	15	N/A	15	8	15	9	15	8
Consultanți	43	N/A	32	N/A	32	N/A	32	29	32	26	32	22
Specialiști	10	N/A	12	N/A	12	N/A	12	8	12	8	12	5

Sursa: rapoartele anuale ale PA

După cum s-a menționat anterior, deși statele de personal includ 50 de posturi de procurori anticorupție, PA nu a suplinit niciodată toate posturile și a funcționat cu mai multe posturi vacante timp de câțiva ani. În 2021, de exemplu, au existat șapte posturi vacante, iar în septembrie 2022 – nouă posturi vacante.

În prezent, nu există o distribuție uniformă a dosarelor între procurori. Intervalul este cuprins între 10 și 20 de dosare, în timp ce un volum de muncă normal ar fi de cinci până la șapte dosare, potrivit procurorilor intervievați pentru acest raport. Dacă cele 50 de posturi de procurori ar fi suplinite, cu un număr suficient de ofițeri de investigație și ofițeri de urmărire penală (câte doi pentru fiecare procuror), un număr adecvat de specialiști și de personal tehnic, împreună cu un sistem care să asigure faptul că PA se ocupă numai de corupția de nivel înalt, ar exista șanse de a obține rezultate mai bune în dosarele respective.

Numărul mai mare de sesizări examinate pe an include și numărul de sesizări restante. Cu toate acestea, tendința operațională, indiferent de numărul total înregistrat la PA, rămâne aceeași. Astfel, nu se consideră necesară majorarea numărului de procurori. Ar fi suficient un număr de 50 de procurori anticorupție (conform statelor de personal actuale) capabili, bine pregătiți, profesioniști și proactivi, asistați de un număr suficient de consultanți, ofițeri de urmărire penală, ofițeri de investigație și specialiști.

Numărul total de posturi de ofițer de urmărire penală și de ofițer de investigație este de 30, însă la PA activează doar 17 în prezent. Acest număr este insuficient. Unii interlocutori au remarcat că procurorii trebuie literalmente să îi roage pe ofițerii de investigație să se alăture investigațiilor lor. Începând cu 2021, un ofițer de investigație și un ofițer de urmărire penală lucrează cu 4-5 procurori, când, de fapt, ar fi nevoie de cel puțin câte doi de fiecare pentru a lucra cu un singur procuror.

În conformitate cu articolul 54¹ din CPP, procurorul poate fi asistat de un consultant care, la ordinul procurorului, pregătește proiecte de acte procedurale și oferă asistență procurorului la efectuarea acțiunilor procesuale. În prezent, un consultant asistă doi procurori. În ceea ce privește numărul de specialiști, PA a exprimat în repetate rânduri nevoia de profesioniști specializați în domenii legate de cele mai complicate și mai mediatizate dosare referitoare la sistemul bancar, financiar, de asigurări etc. În ceea ce privește traducătorii și interpreții, PA a făcut, de asemenea, solicitări repetate către PGRM pentru astfel de servicii.

În perioada 2012-2016, din păcate, PA i s-au distribuit cauze, referitoare la încălcarea controversatului articol 307 din Codul penal³⁴, discutat mai jos. Astfel de cauze nu fac parte din atribuțiile PA și au consumat din timp, producând un volum de muncă nejustificat, fiind redistribuite resursele de la combaterea corupției la nivel înalt.

³⁴ Articolul 307 din Codul penal al Republicii Moldova privind „pronunțarea cu bună-știință de către judecător a unei hotărâri, sentințe, decizii sau încheieri contrare legii” este considerat un mecanism care pune în pericol independența judiciară. *Promisiunea neîndeplinită privind un sistem judecătoresc independent în Moldova*, Raport al misiunii, Comisia Internațională a Juriștilor, 2019, https://crjm.org/wp-content/uploads/2019/03/2019-ICJ-Raport-Independenta-Justitiei-RM_RO.pdf.

1.3. Principalele provocări

Atribuții

Ca urmare a celor de mai sus și a altor evaluări, inclusiv o analiză comparativă a altor jurisdicții, este evident că PA ar trebui să se concentreze doar asupra corupției la nivel înalt.

Independența PA în cadrul Procuraturii

Legea cu privire la procuraturile specializate a intrat în vigoare în 2016. Legea prevede ca procuraturile specializate, inclusiv PA, să aibă independență operațională și funcțională. Cu toate acestea, legea respectivă a fost încălcată în mod constant în spirit și poate și în literă. PA nu are nicio independență operațională, depinde de PGRM pentru operațiuni mari și mici, de la angajarea de personal până la achiziționarea de rechizite de birou. PG atribuie sau retrage dosare de la PA la discreția sa exclusivă, iar PA a fost supusă unor interferențe grave din partea PG.

Un exemplu al vulnerabilității care rezultă din această lipsă de independență de facto a PA a apărut în 2019³⁵, când PG Alexandr Stoianoglo a dispus un control complex al activității PA și PCCOCS, având drept scop verificarea și evaluarea activității acestora pentru perioada 2016–2019. În timpul acestui control, șeful PA a fost înlăturat de la PA și delegat la PGRM timp de nouă luni, în timp ce șeful PCCOCS a rămas în funcție. Prin urmare, nu au fost asigurate garanții funcționale pentru postul de conducător al PA.

La scurt timp după ce și-a preluat funcția, Procurorul General Stoianoglo³⁶ a dispus ca două grupuri de procurori special desemnați să efectueze un control complex al activității PA și PCCOCS pentru verificarea și evaluarea activității acestora în perioada 2016–2019. Începând cu ziua următoare, procurorul-șef al PA, Viorel Morari, a fost delegat la PGRM pentru o perioadă de o lună.

La 26 decembrie 2019, Procurorul General³⁷, în baza a două sesizări, a inițiat urmărirea penală pe motiv de abuz în serviciu și fals în acte publice împotriva lui Viorel Morari și a repartizat dosarul unui grup de procurori și ofițeri de urmărire penală sub conducerea unui procuror de la PGRM. La 10 ianuarie 2020 Viorel Morari a fost recunoscut în calitate de bănuț pentru că primise o cerere din partea lui Vladimir Plahotniuc, pe care ar fi înregistrat-o contrar cerințelor legale, a inițiat urmărirea penală și ulterior a falsificat mai multe acte procesuale, pentru a-l proteja pe acesta [Plahotniuc] de implicarea în calitate de bănuț în dosarul fraudă bancară și pentru a obstrucționa ancheta. Morari a fost reținut pentru 72 de ore, apoi a fost plasat în arest preventiv și ulterior eliberat la 14 februarie 2020.

În decurs de o lună de la inițierea controlului de către PG a dosarelor PA, PGRM a anunțat sinteza rezultatelor³⁸: procuratura specializată este folosită pentru a documenta cazuri minore, pentru a crea indicatori statistici favorabili, contrar așteptărilor societății și, ca urmare, nu reușește să investigheze corupția de nivel înalt. Cauzele de rezonanță rămân inactive sau se prăfuiesc în safeuri, neavând nicio finalitate de-a lungul anilor; există o lipsă de suspiciune rezonabilă în inițierea dosarelor; o atenție deosebită a fost dedicată cazurilor de fraudă bancară și de finanțare a Partidului Socialiștilor din Moldova.

La 23 ianuarie 2020, la cererea Procurorul General, CSP³⁹ l-a suspendat pe Viorel Morari din funcția de procuror-șef al PA.

În luna mai 2020⁴⁰, PCCOCS a desfășurat acțiuni de urmărire penală în incinta PA și CNA, pe fapte de falsificare a probelor, constrângerea de a da declarații de către persoana care constată infracțiunea, ofițerul de urmărire penală, procurorul, evenimente din perioada 2017-2018. Ulterior, au fost sechestrate calculatoare și suporturi electronice purtătoare de date.

În ianuarie 2021, Procurorul General a emis o declarație în care afirma că respinge cu fermitate orice discreditare legată de el și de familia sa, și anume, că soția sa nu avea nicio afiliere cu companiile ucrainene (care

³⁵ Reformele anticorupție în Moldova: a V-a rundă pilot de monitorizare în cadrul Planului de acțiune anticorupție al OCDE de la Istanbul, OECD, 2022, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-moldova_9bb0367e-en.

³⁶ Comunicat, PGRM, 9 decembrie 2019, <http://procuratura.md/md/news/1211/1/8169/>.

³⁷ Comunicat, PGRM, 26 decembrie 2019, <http://procuratura.md/md/news/1211/1/8205/>.

³⁸ Comunicat, PGRM, 20 ianuarie 2020, <http://procuratura.md/md/news/1211/1/8211/>.

³⁹ Comunicat, PGRM, 23 ianuarie 2020, <http://procuratura.md/md/news/1211/1/8216/>.

⁴⁰ Comunicat, PGRM, 22 mai 2020, <http://procuratura.md/md/news/1211/1/8329/>.

ar avea legătură cu Veaceslav Platon) și că discreditarea este făcută de Morari ca răzbunare pentru dosarul inițiat împotriva sa.⁴¹ În zilele următoare, după ce a fost citat pentru a fi pus sub acuzare, Viorel Morari a fost reținut⁴², acuzat de exces de putere, fals în acte publice, reținere sau arestare ilegală și trageră la răspundere cu bună știință a unei persoane nevinovate. Toate acestea ar fi fost comise în legătură cu coproprietarii unei rețele de benzinării, iar el ar fi acționat în coparticipare cu un procuror din subordine, polițiști și alte persoane. A doua zi, Morari a fost adus în fața instanței, unde judecătorul de instrucție a respins cererea procurorilor de a aplica arestul preventiv.⁴³ Potrivit lui Morari, întregul proces a fost o răzbunare a Procurorului General. Câteva zile mai târziu, PCCOCS a contestat hotărârea instanței prin care Morari a fost eliberat. Potrivit comunicatului de presă al PGRM⁴⁴, aceasta s-a datorat unui conflict de interese între judecătorul de instrucție și Morari. PGRM a confirmat că, cu trei ani în urmă, sub conducerea lui Viorel Morari, PA a dispus încetarea urmăririi penale împotriva aceluiași judecător (judecător care a prelungit mandatul de arestare pentru o persoană care a fost urmărită, reținută, arestată, privată de avere și trasă ilegal la răspundere penală într-un caz fabricat). În iulie 2021, lui Morari i-a fost prezentat probatoriul.⁴⁵

La 13 august 2021, Procurorul General l-a demis pe Viorel Morari din funcția de procuror-șef al PA. Hotărârea a venit ca urmare a faptului că acesta nu a răspuns la opțiunea de a ocupa o altă funcție de procuror după expirarea mandatului său.⁴⁶

În septembrie 2021, Alexandr Stoianoglo⁴⁷ a declarat că Viorel Morari era persoana de încredere a lui Vladimir Plahotniuc și că există grupuri de procurori care au servit actorii politici. Potrivit PGRM, urmărirea penală a fost încheiată în privința lui Morari, însă dosarul nu a putut fi trimis în instanța de judecată, deoarece Morari încetinește procesele.

Situația de mai sus arată câtă influență poate exercita un Procuror General asupra procurorului-șef al unei procuraturi specializate și cum poate interveni în funcționarea instituției. Acest conflict între înalții funcționari din Procuratură a generat un blocaj în activitatea PA. De asemenea, această situație are un impact negativ asupra procurorilor PA și asupra implicării acestora în investigarea dosarelor de corupție și, prin urmare, asupra eficienței generale a instituției.

În ultimii ani, Procurorul General a ordonat PA să investigheze penal judecătorii în temeiul articolului 307 din Codul penal pentru emiterea unei sentințe, decizii sau hotărâri contrare legii. Efectuarea urmăririi penale a unei astfel de infracțiuni nu este în competența PA. Acesta este un alt exemplu al modului în care PG transmite dosarele către PA, doar în circumstanțe excepționale și cu ordine scrise și motivate din punct de vedere juridic⁴⁸.

Comisia de la Veneția⁴⁹ a menționat că judecătorii pot fi trași la răspundere penală doar pentru interpretarea unei legi cu rea intenție sau neglijență gravă. Același raționament a fost adoptat de Curtea Constituțională.⁵⁰ Potențialele abuzuri comise de judecătorii sunt deja incriminate și pot fi urmărite penal în temeiul articolului 324 (corupție pasivă), articolului 328 (excesul de putere), articolului 327 (abuzul de putere), articolului 326 (traficul de influență).

⁴¹ Dreptul la replică, PG, 6 ianuarie 2021, <http://procuratura.md/md/newsst/1211/1/8492/>.

⁴² Comunicat, PGRM, 19 ianuarie 2021, <http://procuratura.md/md/newsst/1211/1/8496/>.

⁴³ Viorel Morari a fost eliberat. Judecătorul a respins cererea procurorilor de plasare în arest preventiv a acestuia, Newsmaker, 20 ianuarie 2021, newsmaker.md/ro/viorel-morari-a-fost-eliberat-judecatorul-a-respins-demersul-procurorilor-privind-plasarea-acestuia-in-arest/.

⁴⁴ Comunicat, PGRM, 25 ianuarie 2021, <http://procuratura.md/md/newsst/1211/1/8498/>.

⁴⁵ Comunicat, PGRM, 13 iulie 2021, <http://procuratura.md/md/newsst/1211/1/8629/>.

⁴⁶ Comunicat, PGRM, 13 august 2021, <http://procuratura.md/md/newsst/1211/1/8658/>.

⁴⁷ Stoianoglo: Morari și Bețișor au fost confidenții lui Plahotniuc, Realitatea, 3 septembrie 2021, <https://realitatea.md/stoianoglo-morari-si-betisor-erau-oamenii-de-incredere-ai-lui-plahotniuc/>.

⁴⁸ Aici se poate face referire la cazul fostei judecătoare de la Curtea de Apel, actuala președintă a Curții Constituționale, Domnica Manole. Mai multe detalii la pagina 4, buletinul informativ, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, aprilie-iunie 2016, <http://crim.org/wp-content/uploads/2016/09/CRJM-Newsletter-nr-10-ENG.pdf>.

⁴⁹ Amicus Curiae pentru Curtea Constituțională cu privire la răspunderea penală a judecătorilor nr. CDL-AD(2017)002 din 13 martie 2017, https://www.constcourt.md/public/files/file/comisia_venetia/CDL-AD2017002-e.pdf.

⁵⁰ Hotărârea nr. 59 a Curții Constituționale cu privire la inadmisibilitatea sesizării nr. 72g/2017 din 27 iunie 2017, <https://constcourt.md/ccdocview.php?tip=decizii&docid=356&l=ro>.

Atribuțiile procurorului-șef al PA

Procurorul-șef al PA trebuie să aibă mai multă autoritate în selecția și cariera procurorilor PA. De exemplu, numirea procurorilor în cadrul PA ar putea fi efectuată prin intermediul unui interviu⁵¹, realizat de o comisie specială creată în cadrul PA, în baza cererii procurorului-șef al PA, adresată CSP. În plus, mandatul unui procuror al PA ar trebui să fie de până la cinci ani, prelungit în funcție de performanțe. Astfel, rolul și puterea procurorului-șef al PA vor crește, având în vedere autoritatea sa de a selecta echipa PA. În prezent, angajarea se face pe bază de concurs, cu evaluări efectuate de către comisiile din cadrul CSP, interviu la CSP și, ulterior, numirea prin ordin al PG.

Reprezentarea în instanță

În prezent, din cei 39 de procurori care activează în cadrul PA, 10 instrumentează cauzele în instanță. Procurorii care exercită sau conduc urmărirea penală nu reprezintă cauza în instanță. Aceasta este o practică neproductivă și ineficientă, deoarece procurorul care a lucrat la o anumită cauză și cunoaște fiecare detaliu trebuie să transmită un număr mare de acte unui coleg care nu a făcut parte din echipa de urmărire penală și, ca atare, nu a audiat martori și nici nu a întocmit vreun act de urmărire penală. Procurorul care reprezintă cauza în instanță trebuie să dedice mult timp pentru a se familiariza cu detaliile cauzei. Acest lucru poate însemna, de asemenea, că procurorul care se axează pe urmărirea penală este, de asemenea, mai puțin preocupat de rezultatele finale, ci mai degrabă de trimiterea cazului către colegul său care va reprezenta dosarul în instanță. Mai mult, această practică crește, de asemenea, probabilitatea ca cel de-al doilea procuror (specializat în reprezentarea cauzelor în instanță) să nu observe detalii importante din etapa de urmărire penală.

În plus, dosarele PA care sunt contestate cu apel la Curtea de Apel și cu recurs la CSJ sunt reprezentate în aceste instanțe de procurori din cadrul procuraturilor de la nivelul acestor instanțe. Această practică are un impact negativ asupra eficienței reprezentării, cum ar fi timpul suplimentar pentru studierea materialelor dosarului, lipsa de specializare în materie de corupție și probabilitatea ridicată de a omite detalii importante ale dosarului.

Personalul

Până în prezent, nu a existat o înțelegere clară a numărului de personal necesar pentru o bună funcționare a PA în funcție de numărul de dosare (luând în considerare mandatul actual extins, fie cel limitat la corupția de nivel înalt). Nu a existat nicio analiză sau planificare strategică, bazată pe indicatori de referință sau pe rezultate. Majoritatea persoanelor intervievate au declarat că 50 de procurori anticorupție ar fi suficienți, cu condiția să existe suficient personal de suport, iar mandatul PA să fie restrâns la corupția de nivel înalt.

De asemenea, deși legea garantează independența procuraturilor specializate, faptul că acestea nu au un statut juridic distinct înseamnă că, în practică, PG are un rol central în toate deciziile privind elaborarea și utilizarea bugetului acestora și controlul asupra resurselor umane. După cum s-a discutat mai sus, această situație a dus la interferența PG în activitatea procuraturilor respective.

Menținerea/angajarea personalului procuraturilor

În prezent, PA dispune de opt ofițeri de investigație și nouă ofițeri de urmărire penală, iar 13 posturi sunt vacante. Numărul total de ofițeri este în mod clar insuficient pentru volumul de lucru existent. Ofițerii de investigație și ofițerii de urmărire penală sunt numiți la PA prin intermediul mecanismului de detașare, ceea ce face ca PA să depindă de voința șefului instituției care detașează ofițerii. Detașarea ridică probleme legate de dependența de bunăvoința șefului instituției de la care sunt detașați ofițerii și de suficiența personalului în instituția pe care o conduce. În plus, mandatul acestor funcționari poate fi retras în orice moment. Șeful PA nu poate angaja ofițerii respectivi de unul singur.

Lipsa specialiștilor în domeniul financiar-bancar a fost o problemă centrală pentru PA în investigarea fraudei bancare și a spălătoriei rusești. Cel mai mult sprijin a venit din partea ARBI, care a efectuat analize și investigații financiare paralele⁵². În cadrul Centrului Național de Expertize Judiciare și al CNA există contabili

⁵¹ Interviul pentru a verifica profesionalismul, capacitatea de a lua decizii și de a-și asuma responsabilitatea, rezistența la stres și alte capacități specifice.

⁵² Noțiunea de „investigație financiară paralelă” (articolul 6 punctul 20¹ CPP) este diferită de conceptul de „investigații financiare” prevăzută la articolul 3 din Legea nr. 308 din 12 decembrie 2017 – totalitatea acțiunilor de urmărire penală și a măsurilor speciale

și alți experți, dar numărul acestora este insuficient, iar finalizarea unui raport de expertiză judiciară poate dura până la 4-5 ani, potrivit interlocutorilor intervievați. Se întâmplă adesea ca astfel de rapoarte să fie finalizate după expirarea termenului de prescripție. Volumul de lucru al acestora este foarte mare și este puțin probabil să scadă.

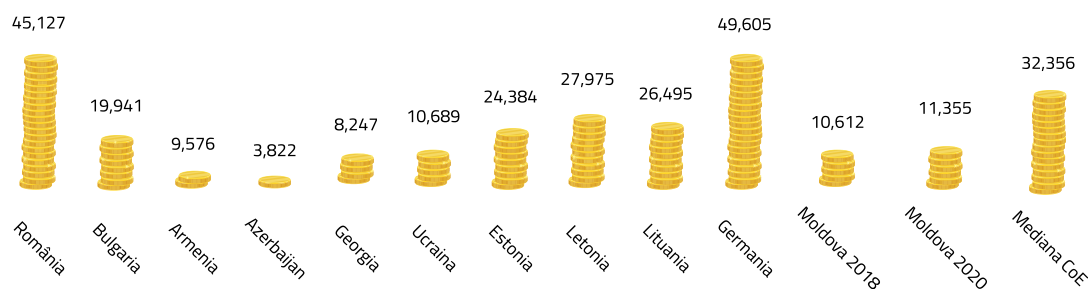
Lipsa traducătorilor și a interpreților este o altă problemă importantă. Deoarece PA nu are un buget separat, PG încheie contracte anuale cu birourile de traducere/interpretare. PA trebuie să furnizeze solicitări specifice pentru astfel de servicii (care nu sunt întotdeauna previzibile, deoarece depind de volumul de informații primite de la instituțiile similare străine). Întregul proces necesită mult timp. Sunt necesare posturi cu normă întreagă și/sau externalizarea pe termen lung a interpreților de limba engleză, rusă și franceză.

Remunerarea

Din 2018 modul de calcul al salariilor în sistemul bugetar s-a schimbat prin adoptarea Legii privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, iar majorările au fost înghețate.

Procurorii sunt prost plătiți. Potrivit Centrului de Resurse Juridice din Moldova (CRJM)⁵³, salariul brut al procurorilor începători din Republica Moldova este cu o treime mai mic decât mediana Consiliului Europei.

Figura 3. Salariul anual brut al procurorilor începători în Europa (în EUR)



Sursa: Centrul de Resurse Juridice din Moldova

O excepție de neconstituționalitate privind salariile judecătorilor și procurorilor a fost ridicată la Curtea Constituțională. Sesizarea se referea la modul în care a fost efectuat calculul salariilor – în limitele alocațiilor prevăzute în bugetul public național și la reducerea salariilor ca urmare a adoptării Legii privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar⁵⁴. Anterior, Curtea Constituțională a declarat neconstituțională următoarea prevedere: „salariile de funcție ale judecătorilor și procurorilor se revizuiesc anual, începând cu 1 aprilie, în limitele alocațiilor prevăzute în acest scop în bugetul public național”⁵⁵. Curtea a observat că, în aceste condiții, cuantumul salariului unui judecător devine incert, lăsat la discreția

de investigații desfășurate cu scopul acumulării probelor referitoare la bănuț, învinut, partea civilmente responsabilă, inculpat sau condamnat, la patrimoniul acestora și bunurile pe care le dețin în calitate de beneficiar efectiv, în sensul Legii nr. 308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, la patrimoniul proprietarului și administratorului bunurilor deținute de bănuț, învinut, partea civilmente responsabilă, inculpat sau condamnat în calitate de beneficiar efectiv, în vederea recuperării bunurilor infracționale. Ghid privind desfășurarea investigațiilor financiare paralele, Procuratura Generală a Republicii Moldova, 9 aprilie 2019, moldova.iom.int/sites/g/files/tmzbd1626/files/documents/Finanacial_Investigations_guide_en_FINAL.pdf.

⁵³ Salariile judecătorilor și procurorilor, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, 20 octombrie 2021, <https://crjm.org/2021/10/20/justitia-din-republica-moldova-salariile-judecatorilor-si-procurorilor/>.

⁵⁴ Legea nr. 270 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar din 23 noiembrie 2018, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=133551&lang=ro#.

⁵⁵ Hotărârea Curții Constituționale nr. 15 din 2 mai 2017 - constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=hotariri&docid=616. În 22 mai 2017, prin Hotărârea nr. 42, a declarat inadmisibilă sesizarea depusă de PG care a contestat constituționalitatea aceluiași articol care se referea la revizuirea salariilor judecătorilor și procurorilor în limita alocațiilor prevăzute în acest scop în bugetul public național. PG a susținut că prevederea legală nu este suficient de clară, fluentă și inteligibilă. Curtea a respins notificarea ca fiind repetitivă și a făcut trimitere la hotărârea de mai sus - constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=decizii&docid=330.

factorilor de decizie din cadrul legislativului, fapt care poate afecta independența sistemului judiciar. Ca urmare a acestei hotărâri, metoda de recalculare a salariului în ceea ce privește judecătorii a devenit neconstituțională. Pentru procurorii însă a rămas constituțională. Acest lucru a însemnat, la modul practic, că salariile procurorilor nu au mai crescut din 2018, când au fost stabilite în baza Legii nr. 270, care a modificat mecanismul de calcul (nu mai depinde de salariul mediu pe economie și sunt stabilite anual prin Legea bugetului de stat).

La 8 februarie 2022, Procurorul General interimar a depus o sesizare⁵⁶ la Curtea Constituțională prin care a contestat Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar. El și-a fundamentat motivarea aducând cele mai bune practici internaționale privind remunerarea adecvată a procurorilor, proporțional cu importanța activității acestora și cu necesitatea de a le asigura independența inclusiv prin intermediul unei remunerări adecvate. PG a mai indicat că, în 2016, Parlamentul a prevăzut că salariul procurorilor va fi calculat în baza acelorași principii ca și cel al judecătorilor (în funcție de salariul mediu pe economie din anul precedent), un parametru obiectiv care va varia în funcție de situația economică din țară. Această motivare a derivat din necesitatea de a asigura un salariu transparent, echitabil și atractiv, capabil să recompenseze suficient profesioniștii. Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar din 2018 a aprobat un parametru fix stabilit de Guvern.

Cu toate acestea, până în prezent, acest lucru rămâne în mâinile politicienilor, ceea ce poate afecta independența procurorilor. Pentru anul 2022, un procuror din cadrul procuraturilor teritoriale cu șase ani de experiență ar urma să primească un salariu lunar brut de 18.225 de lei / 930 de euro. În conformitate cu legea anterioară, această sumă ar fi crescut la 26.730 de lei / 1.370 de euro. Cauza este pendinte la Curtea Constituțională.

Pentru a fi funcționari, procurorii ar trebui să beneficieze de locuințe de serviciu pentru cei care lucrează în alte localități decât cele de reședință pe durata activității lor. Judecătorii beneficiază de astfel de avantaje. Procurorii și familiile lor ar trebui să beneficieze, de asemenea, de asigurare medicală gratuită⁵⁷, similar judecătorilor⁵⁸. Nici judecătorii, nici procurorii nu beneficiază de indemnizații de transport pentru a se deplasa la serviciu în localități aflate departe de reședința lor.

Administrarea bugetului

Legea cu privire la procuratură prevede că bugetul procuraturii specializate (inclusiv PA) trebuie să fie reflectat separat în bugetul procuraturii și să fie administrat de procurorul-șef al procuraturii specializate. Cu toate acestea, după cum s-a menționat mai sus, PA nu are personalitate juridică proprie, deci nu este executor (ordonator) secundar de buget titular de buget în temeiul legii și nu există personal alocat pentru aspecte financiare. Astfel, șeful PA nu poate dispune în mod independent de bugetul său și nu poate răspunde necesităților. Chiar și achiziționarea rechizitelor de birou trebuie să fie solicitată și aprobată de către PG.

Măsuri speciale de investigație, inclusiv măsuri de supraveghere, cum ar fi interceptările telefonice și urmărirea vizuală

Conform prevederilor actuale ale legislației de procedură penală, procurorul nu este inclus printre subiecții abilitați să efectueze măsuri speciale de investigație. În conformitate cu Legea privind activitatea specială de investigații⁵⁹, singurele entități care au dreptul de a desfășura activități speciale de investigații sunt MAI, Ministerul Apărării, CNA, Serviciul de Informații și Securitate (SIS), Serviciul de Protecție și Pază de Stat, Serviciul Vamal, Serviciul Fiscal de Stat și Administrația Națională a Penitenciarelor.

⁵⁶ Sesizarea nr. 18a din 8 februarie 2022 asupra controlului de constituționalitate a art. 30 alin. (4) din Legea nr. 270 din 23 noiembrie 2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, constcourt.md/ccdocview.php?tip=sesizari&docid=1951&l=ro.

⁵⁷ Art. 62 alin. (1) din Legea nr. 3 cu privire la procuratură.

⁵⁸ Art. 31 din Legea nr. 544 privind statutul judecătorului din 20 iulie 1995, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=16243&lang=ro.

⁵⁹ Legea cu privire la activitatea specială de investigații nr. 59 din 29 martie 2012, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=123543&lang=ro.

PA nu dispune de o unitate separată și de resurse (atât în ceea ce privește personalul, cât și echipamentele) pentru a efectua măsuri speciale de investigații. De exemplu, o subdiviziune specializată a SIS este autorizată să asigure tehnic interceptările comunicărilor ordonate de instanță⁶⁰ prin intermediul unui echipament special administrat la nivel central și, de asemenea, pun la dispoziție echipament periferic instituțiilor care nu dispun de acesta. Interceptările comunicărilor sunt efectuate de ofițerii de investigație din subdiviziunile specializate ale MAI, CNA, Serviciul Vamal și de ofițerii detașați la PCCOCS. Deși are un statut similar cu cel al PA, PCCOCS are o subdiviziune tehnică care interceptează comunicările, iar PA nu are.

PA este dependentă de CNA în ceea ce privește resursele umane și echipamentul tehnic pentru realizarea măsurilor speciale de investigații. În vederea îmbunătățirii eficienței luptei împotriva corupției la nivel înalt, PA are, de asemenea, nevoie și ar trebui să dispună de o unitate/departament propriu, inclusiv de echipament tehnic și de resurse umane care să îl opereze, pentru realizarea măsurilor speciale de investigații. De asemenea, este necesar un departament analitic.

Unitatea de măsuri speciale de investigații a PA este esențială pentru a asigura eficiența investigațiilor sale penale. De asemenea, aceasta ar reduce potențialele scurgeri de informații prin limitarea numărului de persoane și instituții implicate în proces. Înființarea unei astfel de unități ar necesita modificări legislative, pentru a permite ca PA însăși să efectueze astfel de măsuri.

Cooperarea interinstituțională

PA colaborează cu ofițerii de urmărire penală și cu ofițerii de investigații detașați de la CNA. De-a lungul anilor, cooperarea a fost neregulată. Vina pentru acest eșec în colaborare a fost pasată de la o instituție la alta (într-un interviu, fostul șef al PA, Viorel Morari, a recunoscut că a avut relații tensionate cu șeful CNA, Bogdan Zumbreanu⁶¹). Relația dintre PA și CNA depinde, în principal, de relația personală dintre șefii acestor instituții. CNA poate exercita putere și influență asupra PA, deoarece CNA efectuează urmărirea penală pentru PA. De exemplu, fostul șef CNA, Viorel Chetaru, a declarat public că era la curent cu infracțiunile de fraudă bancară încă din noiembrie 2013. El a informat liderii politici la momentul respectiv, în loc să inițieze imediat urmărirea penală.⁶²

Au existat critici potrivit cărora CNA se concentrează pe cazurile de corupție mică și că PA ar fi trenat activitatea în dosarele importante. Timp de aproape două decenii, aceste două instituții au avut doar perioade scurte de bună cooperare.

În ceea ce privește dosarele importante de corupție la nivel înalt (în special în ceea ce privește fraudele bancare și evenimentele legate de spălarea de bani), unele dintre persoanele intervievate au semnalat, de asemenea, o cooperare deficientă cu PG și PCCOCS, în special în ceea ce privește schimbul de informații.

Cooperarea internațională

În cadrul investigațiilor privind fraudă bancară și spălătorii rusească au existat o serie de jurisdicții străine care nu au furnizat informații suficiente și la timp. În ultima vreme, situația s-a îmbunătățit. Până la începutul anului 2022, PA a redactat 88 de cereri de comisie rogatorie. Dintre acestea, 37 au fost executate integral, 14 au fost executate parțial și cinci au fost refuzate și reformulate, în timp ce altele 32 nu au fost executate. Moldova s-a confruntat cu dificultăți în obținerea unor răspunsuri semnificative din

⁶⁰ Articolele 132⁷ – 132¹¹ din Codul de Procedură Penală nr. 122, 14 martie 2003, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113967&lang=ro, Articolul 7 din Legea privind Serviciul de Informații și Securitate nr. 753 din 23 decembrie 1999, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121235&lang=ro. Modul de organizare și efectuare a măsurilor speciale de investigații în rețelele de comunicații electronice este prevăzut de Regulamentul privind modul de organizare și efectuare a măsurilor speciale de investigații în rețelele de comunicații electronice, 15 septembrie 2020, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=123656&lang=ro.

⁶¹ *Destăinuirile lui Viorel Morari*, emisiunea Cutia Neagră, Tv8, <https://www.facebook.com/watch/?v=1269164699906441>.

⁶² Comisia de anchetă pentru elucidarea tuturor circumstanțelor devalizării sistemului bancar din Republica Moldova și investigării fraudei bancare a fost instituită prin Hotărârea Parlamentului nr. 143 din 17 octombrie 2019. *Raportul Comisiei de anchetă pentru elucidarea tuturor circumstanțelor devalizării sistemului bancar din Republica Moldova și investigării fraudei bancare* este disponibil la http://alegeri.md/w/Raportul_Comisiei_de_anchet%C4%83_privind_frauda_bancar%C4%83_%C8%99i_devalizarea_sistemului_bancar_din_Republica_Moldova.

partea Rusiei (și, până de curând, a Elveției). Din iunie 2021, Cipru, Elveția și Franța au fost mai deschise la cooperare. Din punct de vedere operațional, din 2020, PA și PG din Letonia au lucrat în mod eficient în cadrul unei echipe comune de investigații.⁶³ Cel mai important avantaj al existenței unor echipe comune de investigații este comunicarea rapidă între instituții cu privire la anumite aspecte. Reieșind din rezultatele pozitive ale acestui exercițiu, ar trebui create și alte echipe comune de investigații cu alte țări⁶⁴, inclusiv prin intermediul organizațiilor internaționale specializate, cum ar fi EUROJUST, cu care Republica Moldova a încheiat un acord de cooperare încă în 2014⁶⁵. Unele eforturi au fost deja inițiate în acest sens.

Raportarea

Rapoartele anuale ale PA nu sunt disponibile publicului. În plus, informațiile disponibile nu sunt întotdeauna ușor de accesat și de înțeles pentru publicul larg.

⁶³ Echipa comună de urmărire penală cu Letonia a fost creată pentru a face schimb de informații și probe în timp real și a dus la identificarea unor beneficiari ai fraudei bancare. În 2022 grupul a fost consolidat cu membri care acoperă în mod mai amplu combaterea spălării banilor și se intenționează să fie prelungit cu încă un an, alte țări fiind invitate să se alăture.

⁶⁴ *Republica Offshore. Analiza factorilor care au contribuit la fraudă sistematică și spălarea banilor în sectorul bancar, de asigurări și financiar din Moldova*, Comitetul Consultativ Independent Anticorupție, iulie 2022 cia.md/wp-content/uploads/2022/07/Republica-Offshore-Analiza-factori-contribuit-frauda-sistematica-spalarea-banilor-sectorul-bancar-de-asigurari-financiar-Moldova.pdf

⁶⁵ A se vedea *Acordul de cooperare între Eurojust și Moldova*, disponibil la: www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/InternationalAgreements/Eurojust-Republic-of-Moldova-2014-07-10-EN.pdf.

1.4. Recomandări

1. Parlamentul ar trebui să acorde PA atribuții de a exercita urmărirea penală cu privire la următoarele (în termen de 3 luni):

a) Infracțiunile prevăzute în următoarele articole din Codul Penal: 181¹- 181³, 239¹, 240, 243, 324–328, 330², 332–335, indiferent de valoarea suma de bani, valoarea bunurilor, serviciilor, privilegiilor, avantajelor sub orice formă și altor foloase, pretinse, promise, acceptate, oferite, date sau primitei sau a prejudiciului cauzat de către subiecții indicați la articolul 270¹ alin. (1) p.1 din CPP⁶⁶ (care include persoane cu funcție de demnitate publică și alți subiecți speciali⁶⁷). Lista subiecților ar trebui modificată după cum urmează:

⁶⁶ Articolul 270¹ alin. (1) p.1 din CPP prevede în prezent următoarea listă de subiecți în competența PA: a) persoane cu funcții de demnitate publică în sensul art. 123 alin. (3) din Codul penal, cu excepția primarilor și viceprimarilor satelor și comunelor, consilierilor locali ai satelor și comunelor; b) funcționari publici de conducere de nivel superior; c) ofițeri de urmărire penală și ofițeri de investigații; d) avocați; e) executori judecătorești; f) administratori autorizați; g) persoane ce reprezintă conducerea întreprinderilor de stat și a societăților pe acțiuni cu capital majoritar de stat; h) persoane ce reprezintă conducerea băncilor comerciale; i) secretarul Consiliului Suprem de Securitate, șeful Marelui Stat Major al Armatei Naționale, alte persoane cu funcții de răspundere din cadrul Statului Major General al Forțelor Armate, precum și de persoane care dețin gradul militar de general sau un grad special corespunzător acestuia.

⁶⁷ Anexa la Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică enumeră următoarele funcții de demnitate publică:

<ul style="list-style-type: none"> - Președinte al Republicii Moldova - Președinte al Parlamentului - Prim- ministru - Prim - vicepreședinte al Parlamentului - Vicepreședinte al Parlamentului - Prim-viceprim-ministru - Viceprim-ministru - Președinte al comisiei permanente a Parlamentului - Vicepreședinte al comisiei permanente a Parlamentului - Președinte al fracțiunii parlamentare - Membru al Biroului permanent al Parlamentului - Secretar al comisiei permanente a Parlamentului - Deputat în Parlament - Ministru - Viceministru - Secretar general al Guvernului - Secretar general adjunct al Guvernului - Guvernator (Bașcan) al Unității teritoriale autonome Găgăuzia - Președinte al Adunării Populare a Unității teritoriale autonome Găgăuzia - Vicepreședinte al Adunării Populare a Unității teritoriale autonome Găgăuzia - Președinte al comisiei permanente a Adunării Populare a Unității teritoriale autonome Găgăuzia - Prim-vicepreședinte și vicepreședinte al Comitetului Executiv al Unității teritoriale autonome Găgăuzia - Primar General al municipiului Chișinău, primar, viceprimar - Președinte, vicepreședinte al raionului - Director general (director) al autorității administrative centrale - Președinte, judecător, judecător asistent al Curții Constituționale - Președinte, membru al Consiliului Suprem al Magistraturii cu activitatea de bază în Consiliu - Președinte, vicepreședinte, judecător al Curții Supreme de Justiție - Președinte, vicepreședinte, judecător al Curții de apel - Președinte, vicepreședinte, judecător al Curții de apel Economice - Președinte, vicepreședinte, judecător al judecătoriei - Procuror General, prim-adjunct al Procurorului General, adjunct al Procurorului General, procurori de toate nivelurile - Director al Centrului pentru Drepturile Omului, avocat parlamentar 	<ul style="list-style-type: none"> - Președinte, vicepreședinte, membru al Curții de Conturi - Director, director adjunct al Serviciului de Informații și Securitate - Președinte, vicepreședinte, secretar al Comisiei Electorale Centrale - Președinte, membru al Consiliului Coordonator al Audiovizualului - Președinte, vicepreședinte, membru al Comisiei Naționale a Pieței Financiare - Președinte, vicepreședinte, membru al Comisiei Naționale de Integritate - Guvernator, prim-viceguvernator, viceguvernator al Băncii Naționale a Moldovei - Director general, director al Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică - Director, director adjunct al Agenției Naționale pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației - Director general, director general adjunct al Agenției Naționale pentru Protecția Concurenței - Șef, șef adjunct al oficiului teritorial al Cancelariei de Stat - Director, director adjunct al Serviciului de Protecție și Pază de Stat - Director, director adjunct al Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal - Șef al Centrului Serviciului Civil - Președinte, prim-vicepreședinte, vicepreședinte, secretar științific general al Academiei de Științe a Moldovei - Președinte, vicepreședinte, secretar științific al Consiliului Național pentru Acreditare și Atestare - Șef al Serviciului de Stat de Curieri Speciali - Director general al Companiei Naționale de Asigurări în Medicină - Președinte al Casei Naționale de Asigurări Sociale - Director al Serviciului de Stat de Arhivă - Agent guvernamental - reprezentant al Guvernului Republicii Moldova la Curtea Europeană a Drepturilor Omului.
---	--

- 1) includerea conducerii partidelor politice, administratorilor de fonduri internaționale și administratorilor de fonduri publice;
 - 2) „Persoanele care reprezintă conducerea întreprinderilor de stat și a societăților pe acțiuni cu capital majoritar de stat și persoanele care reprezintă conducerea băncilor comerciale” se înlocuiește cu „conducerea, membrii consiliului, ai organului executiv și ai comisiei de cenzori a întreprinderilor de stat, a societăților comerciale cu capital majoritar de stat și a băncilor comerciale”;
 - 3) excluderea executorilor judecătorești din listă.
- b)** Infracțiunile prevăzute de articolele 190 și 191 Cod penal, săvârșite de subiecții de mai sus prin folosirea situației de serviciu dacă valoarea prejudiciului depășește 20.000 EUR / 7.720 unități convenționale⁶⁸.
- c)** Infracțiunile săvârșite la lit. a) și b), indiferent de subiect, dacă suma de bani, valoarea bunurilor, serviciilor, privilegiilor, avantajelor sau a oricăror beneficii solicitate, promise, acceptate, oferite, date sau primite depășește 20.000 de euro/7.720 de unități convenționale.
- d)** Infracțiunile prevăzute de următoarele articole din Codul Penal: 236 – 239², 242¹-242³, 250, 252-253, 329, indiferent de subiect, dacă valoarea prejudiciului depășește suma de 200.000 EUR / 77.220 unități convenționale.
2. Parlamentul ar trebui să modifice mandatul PA pentru a exclude conducerea urmăririi penale, exercitate de CNA. Urmărirea penală, exercitată de CNA, va fi condusă de procurorii din procuraturile teritoriale în care se află subdiviziunile teritoriale ale CNA. (3 luni)
 3. Parlamentul ar trebui să modifice legislația relevantă pentru a include procuratura printre autoritățile abilitate să efectueze măsuri speciale de investigație. (3 luni)
 4. Parlamentul ar trebui să abroge articolul 307 din Codul Penal, care se referă la pronunțarea cu bunăștiință de către judecător a unei hotărâri, sentințe, decizii sau încheieri contrare legii. (3 luni).
 5. Parlamentul ar trebui să modifice Legea privind procuraturile specializate pentru a permite șefilor procuraturilor specializate să își selecteze propriile echipe de procurori. Numirea procurorilor la PA urmează să se facă prin interviu, realizat de o comisie specială creată în cadrul PA, în baza solicitării procurorului-șef al PA, adresată către CSP. (3 luni).
 6. Parlamentul ar trebui să modifice prevederile legale pentru a oferi procurorului-șef al procuraturilor specializate autoritatea de a angaja specialiști (în domeniul bancar, IT, financiar și fiscal, personal auxiliar etc.), interpreți, traducători și alții, în funcție de necesități. Șeful PA trebuie să fie împuternicit să angajeze ofițeri de urmărire penală și ofițeri de investigații pentru un mandat de cinci ani, care să poată fi reînnoit. Ofițerii de investigație și ofițerii de urmărire penală din cadrul PA trebuie să aibă statut similar celor din CNA. (3 luni)
 7. Parlamentul ar trebui să modifice legislația pentru a se asigura că PG efectuează controlul asupra procuraturilor specializate doar prin intermediul procurorilor șefi ai acestor instituții. PG nu trebuie să aibă nicio autoritate de a retrage din examinare dosare de la procuraturile specializate sau de a le repartiza acestora cauze care nu sunt de competența lor. De asemenea, procuraturile specializate trebuie să aibă atribuții clare și exhaustive, care să împiedice decizii arbitrare cu privire la dosarele pe care să le rețină în examinare și pe care să le trimită conform competenței altor procuraturi. (3 luni)

⁶⁸ O unitate convențională constituie 50 de lei, monitorul.fisc.md/editorial/marimea-unitatii-conventionale-va-constitui-50-lei.html/

- 8.** Parlamentul ar trebui să acorde PA statutul juridic corespunzător, statut de executor (ordonator) secundar de buget și să pună la dispoziție personal suficient pentru a administra bugetul PA. (3 luni)
- 9.** Parlamentul, PGRM și PA ar trebui să se asigure că bugetul și statele de personal ale PA permit includerea în PA a următoarelor:
 - a)** o subdiviziune care să efectueze măsuri speciale de investigații, inclusiv măsuri de supraveghere, cum ar fi interceptarea și înregistrarea comunicărilor și urmărirea vizuală. Din motive de eficiență, resursele existente în prezent în cadrul CNA ar trebui să fie împărțite între CNA și PA pentru a asigura punerea în aplicare promptă și eficientă a acestei recomandări. (3 luni);
 - b)** o subdiviziune analitică. Similar celor de mai sus, resursele existente în cadrul CNA ar trebui împărțite între CNA și PA pentru a asigura punerea în aplicare promptă și eficientă a acestei recomandări. (3 luni);
 - c)** subdiviziuni de comunicare, resurse umane, finanțe și buget. (3 luni).
- 10.** Parlamentul ar trebui să modifice legislația pentru a asigura o remunerație atractivă pentru procurori și ceilalți angajați din cadrul PA și să instituie măsuri de stimulare adecvate, inclusiv pentru cei transferați sau care își exercită temporar atribuțiile de serviciu în afara locului de reședință pe perioada exercitării mandatului. (18 luni)
- 11.** PGRM și PA ar trebui să se asigure, ca regulă, că același procuror care a exercitat urmărirea penală într-un dosar, reprezintă acuzația de stat pe parcursul întregului proces judiciar. (3 luni)
- 12.** PA ar trebui să efectueze o evaluare a situației sale actuale, analizând eficiența politicilor și practicilor, optimizarea activității, lacunele și necesitățile. Ca rezultat, ar trebui întocmit un plan strategic operațional pe termen mediu. (12 luni)
- 13.** PA ar trebui să efectueze o evaluare a resurselor umane și a eventualelor necesități de personal pentru a face față volumului de muncă în conformitate cu atribuțiile sale. PGRM și CSP ar trebui, după caz, să răspundă acestor necesități în cel mai scurt timp. (6 luni)
- 14.** PA ar trebui să elaboreze și să solicite un buget argumentat, care să îi permită să își îndeplinească atribuțiile în mod eficient. (12 luni) În mod normal, PGRM și Parlamentul ar trebui să examineze și să aprobe cu celeritate o astfel de solicitare. (12 luni)
- 15.** PA ar trebui să ia toate măsurile necesare pentru a bloca scurgerile de informații și pentru a identifica și pedepsi făptuitorii. (imediat și permanent)
- 16.** PA ar trebui să îmbunătățească calitatea colectării și analizei datelor statistice. Acest lucru ar trebui să se reflecte în toate rapoartele de activitate. (următorul raport anual)
- 17.** PA ar trebui să-și îmbunătățească comunicarea cu publicul, explicând rezultatele activității sale, inclusiv deciziile de a începe, înceta sau continua urmărirea penală în anumite cauze de corupție, în special cele de nivel înalt. (imediat)

2. Centrul Național Anticorupție (CNA)

2.1. Mandatul

Istoric

CNA este succesorul Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției (CCCEC), creat în 2002 prin fuzionarea Direcției poliție economico-financiară și Direcției anticorupție ale Ministerului Afacerilor Interne, Gărzii Financiare și Departamentului Control Financiar și Revizie de pe lângă Ministerul Finanțelor. Crearea acestuia a pornit de la necesitatea de a institui o structură de stat eficientă pentru a combate infracțiunile economice și corupția, dar și pentru a optimiza atribuțiile și activitatea organelor de control. Potrivit unui interlocutor, CCCEC ar fi fost creat de președintele de atunci Vladimir Voronin (liderul Partidului Comuniștilor), în urma privatizărilor din anii, 90, pentru a facilita controlul în acest domeniu și pentru a da ordine mai eficient.

În ultimii 10 ani, au avut loc nouă reforme și procese de reorganizare structurală a CNA. Mandatul său a fost modificat de trei ori. Cinci directori au venit și au plecat, niciunul dintre care nu și-a dus până la capăt mandatul. Din 2012, au existat diverse instituții cărora CNA le-a fost subordonat.⁶⁹ Subordonarea față de Parlament, Guvern sau Președinție, în ceea ce privește numirea conducerii instituției și raportarea, a afectat independența acestuia.

La 1 octombrie 2012, fostul CCCEC a devenit CNA. Au fost introduse criterii mai stricte pentru numirea șefului instituției, a fost organizat un concurs public pentru selectarea acestuia și au fost înăsprite cerințele de integritate față de angajați.

CNA a investigat mai mulți funcționari din cadrul guvernului în 2013⁷⁰. Ulterior, Parlamentul a demis întregul guvern pentru acuzații de corupție⁷¹. După o jumătate de an a fost implementată o nouă reformă a CNA: garanțiile de independență au fost anulate, iar utilizarea unor instrumente de procedură penală a fost limitată. La sfârșitul anului 2012, CPP a fost modificat astfel încât autorizarea judiciară a interceptării comunicațiilor să fie posibilă numai după ce bănuții de comiterea actelor de corupție au fost informați în prealabil cu privire la suspiciunile care planează asupra lor. În 2014, această dispoziție a fost anulată, iar în 2015, garanțiile de independență ale CNA au fost restabilite.⁷²

CNA este o instituție importantă, având atribuții de a preveni și de a reacționa la riscurile și actele de spălare a banilor și de finanțare a terorismului. Tocmai din aceste motive, o parte din competența CNA (de exemplu, mandatul Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor (SPCSB), care pe atunci făcea parte din CNA, de a bloca tranzacțiile suspecte) a fost eliminată în perioada fraudei bancare, din 2011 până în 2014. Acest lucru a fost realizat la inițiativa deputatului Valeriu Guma⁷³, în 2010, și prin hotărâre de guvern în 2011⁷⁴. SPCSB nu a mai putut bloca tranzacțiile suspecte până în 2014.

În prezent, CNA raportează Parlamentului, care numește directorul. Numirea se face prin vot majoritar, la propunerea a cel puțin 20 de deputați și cu avizul pozitiv al Comisiei juridice, numiri și imunități. Directorul

⁶⁹ Pagina web a Centrului Național Anticorupție <https://www.cna.md/tabview.php?l=ro&idc=98&t=/CNA/Ce-facem-noi>.

⁷⁰ „Descinderile Centrului Național Anticorupție la Guvern, la Fisc, dar și la alte instituții reprezintă o măsură luată de Partidul Democrat împotriva Partidului Liberal Democrat din considerente politice... Valeriu Streleț a menționat că descinderile reprezintă o măsură luată de PDM pe motiv că CNA continuă să fie controlată de o persoană docilă și fidelă PDM...”, declara președintele fracțiunii parlamentare în Parlament în februarie 2013, www.ipn.md/ro/aie-invinuiri-reciproce-legate-de-actiunile-cna-7965_1003487.html.

⁷¹ Hotărârea Parlamentului nr. 28 cu privire la moțiunea de cenzură împotriva Guvernului, 5 martie 2013, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=17419&lang=ro.

⁷² Viorel Chetaru critică reformele anticorupție din Moldova, Ziarul de Garda, 16 noiembrie 2016, www.zdg.md/stiri/stiri-justitie/chetaru-critica-reformele-anticoruptie-timp-doi-ani-cna-a-fost-nevoit-sa-lucraze-intr-un-regim-de-comedie-pentru-corupti/.

⁷³ Proiectul de inițiativă legislativă nr. 67 al deputatului Valeriu Guma, pentru modificarea și completarea articolului 14 din Legea privind prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, 2 iunie 2010, <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/535/language/ro-RO/Default.aspx?fbclid=IwAR0hkl6GGUqYeoFo335-sOcTPU8CEyfSwqrObHejjcymnfZ5wWnSAj0mE>.

⁷⁴ Hotărârea Guvernului nr. 148 cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, 14 martie 2011, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=337840>.

este numit pentru un mandat de 5 ani, care nu poate fi reînnoit. Până în prezent, niciun director al CNA nu și-a îndeplinit întregul mandat.

Agenția de Recuperare a Bunurilor Infraționale (ARBI) este o subdiviziune autonomă specializată în cadrul CNA. SPCSB, care era o altă subdiviziune autonomă, și-a obținut independența în 2017.

De-a lungul anilor, guvernele Republicii Moldova au acordat o mare prioritate combaterii corupției în diverse documente de politici. Au fost adoptate mai multe documente de politici publice. CNA a primit un rol central în procesul de monitorizare și evaluare și a funcționat ca secretariat pentru grupurile de monitorizare a strategiilor. Potrivit CNA, Strategia Națională Anticorupție pentru 2011-2016 a fost implementată în proporție de 87%. Au fost redactate două rapoarte de evaluare și monitorizare⁷⁵, unul în 2018 și altul în 2019, care au oferit o analiză cantitativă și calitativă a progresului acțiunilor și au identificat provocările cu care s-au confruntat entitățile la implementare. Începând cu anul 2017, a fost implementată Strategia Națională de Integritate și Anticorupție pentru 2017-2020, perioadă prelungită ulterior de Parlament în 2020 pentru încă doi ani. În 2021 a fost efectuat un sondaj de evaluare și monitorizare⁷⁶ care a evidențiat progresele și deficiențele înregistrate în procesul de implementare.

Atribuții

În conformitate cu Legea privind Centrul Național Anticorupție⁷⁷, CNA are următoarele atribuții:

1. prevenirea, depistarea, cercetarea și curmarea contravențiilor și infraționilor de corupție și a celor conexe corupției, precum și a faptelor de comportament corecțional;
2. efectuarea expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și a proiectelor de acte normative ale Guvernului, precum și a altor inițiative legislative prezentate în Parlament, privind corespunderea lor cu politica statului de prevenire și combatere a corupției.
3. efectuarea evaluării integrității instituționale în condițiile Legii nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale, monitorizarea implementării planurilor de integritate și aprecierea progreselor realizate;
4. efectuarea analizei operaționale și strategice a actelor de corupție, a actelor conexe corupției și a faptelor de comportament corupțional, a informației privind studiile analitice referitoare la fenomenul corupției;
5. recuperarea bunurilor infraționale.

Principala funcție a CNA este de a exercita urmărirea penală, de a colecta informații, de a le analiza și de a efectua măsuri speciale de investigație în ceea ce privește 19 infrațiuni enumerate la articolul 269 din CPP (printre altele, darea și luarea de mită, traficul de influență, abuzul în serviciu, îmbogățirea ilicită și spălarea de bani). Procurorii din cadrul PA conduc urmărirea penală exercitată de CNA și reprezintă cauzele trimise în prima instanță.

În a doua jumătate a anului 2016⁷⁸, urmărirea penală a cazurilor de corupție „de rezonanță” a fost atribuită exclusiv PA. Ulterior, 15 ofițeri de urmărire penală și 15 ofițeri de investigații de la CNA au fost detașați la PA, conform statelor de personal.

CNA efectuează, de asemenea, expertize anticorupție a proiectelor de lege. Expertizele respective au devenit obligatorii din 2006 pentru toate hotărârile guvernului și legile aprobate de Parlament. CNA identifică potențialele riscuri de corupție, factorii ce le generează și propune recomandări pentru a le

⁷⁵ CNA, cna.md/pageview.php?l=en&idc=68&t=/National-Anti-corruption-Strategy/Strategy-implementation/Monitoring-reports/Monitoring-reports/.

⁷⁶ *Strategia Națională de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2020. Studiu de monitorizare a impactului – Moldova 2021*, PNUD, 16 decembrie 2021, www.undp.org/moldova/publications/national-integrity-and-anti-corruption-strategy-nias-2017-2020-impact-monitoring-survey-moldova-2021.

⁷⁷ Legea nr. 1104 cu privire la Centrul Național Anticorupție din 6 iunie 2002, www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=127720&lang=ro#.

⁷⁸ CPP a fost modificat la 1 august 2016. www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94166&lang=ro, Legea nr. 159 cu privire la procuraturile specializate, adoptată la 7 iulie 2016 www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94155&lang=ro#.

diminua. Potrivit rapoartelor, aproape două treimi din recomandările respective sunt luate în considerare de autorități.

O altă funcție a CNA este de a efectua evaluarea integrității instituționale. Evaluarea integrității instituționale este un proces de identificare a riscurilor de corupție în cadrul unei entități publice cu ajutorul unor metode analitice și practice (testarea integrității profesionale), descrierea factorilor care determină riscurile identificate și consecințele, precum și oferirea de recomandări pentru reducerea acestora.⁷⁹ Acest proces este conceput să dureze șase luni și implică operațiuni sub acoperire în afara domeniului de aplicare al urmăririi penale. Un judecător autorizează această evaluare, în cadrul căreia un ofițer de investigații sub acoperire se infiltrează în instituțiile vizate pentru testarea integrității, pentru a determina dacă angajații au comportamente corupte. Procedura de evaluare a integrității este secretă.

CNA are, de asemenea, un departament analitic care realizează studii privind fenomenul corupției. Pe pagina web sunt disponibile mai multe studii ce vizează, printre altele, analiza profilului infractorului în cazurile de corupție, practica judiciară în cazurile de corupție pe baza hotărârilor judecătorești anuale, practica judiciară în aplicarea amenzilor pentru cazurile de corupție etc. Până în prezent însă, nu a fost făcut public niciun studiu privind corupția la nivel înalt.

Funcția de recuperare a activelor va fi analizată într-un capitol separat mai jos.

2.2. Performanța

Personalul

Tabelul de mai jos indică numărul total de angajați din cadrul CNA în ultimii șase ani. Este important de remarcat faptul că SPCSB a devenit o instituție independentă în 2017, că numărul personalului ARBI a crescut și că numărul personalului din birourile teritoriale a scăzut. Numărul personalului implicat în combaterea corupției a crescut, iar cel al angajaților implicați în prevenirea corupției a scăzut (din cauza schimbării mandatului instituției în ultimii ani). Atunci când este numită o nouă conducere, deseori se înregistrează o fluctuație substanțială de personal, în special dacă sunt anunțate reforme.

Tabelul 9. Numărul de angajați pe activități (conform statelor de personal/angajați de facto)

Subdiviziune	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (9 luni)
Conducerea	3/1	3/3	3/2	3/2	3/1	3/2
Direcția Generală Combaterea corupției	28/27	37/34	37/34	37/35	37/33	37/28
Direcția Generală Urmărirea penală	37/30	45/44	45/42	45/44	45/41	45/37
Direcția Generală Prevenirea corupției	23/21	21/19	21/19	21/21	21/20	21/19
Direcția Testarea Integrității Profesionale	18/16	8/5	8/6	8/6	8/7	8/6
Direcția Analitică	18/13	12/12	12/12	12/12	12/12	12/8
ARBI	8/6	18/17	18/17	35/18	35/29	35/26
Alte subdiviziuni	157/140	142/138	142/132	139/134	139/126	139/117
Total aparatul central	282/254	286/272	286/265	300/282	300/269	300/243
Total subdiviziunile teritoriale	68/58	56/54	57/50	59/55	59/50	59/49
TOTAL	350/312	342/326	342/315	359/337	359/319	359/292

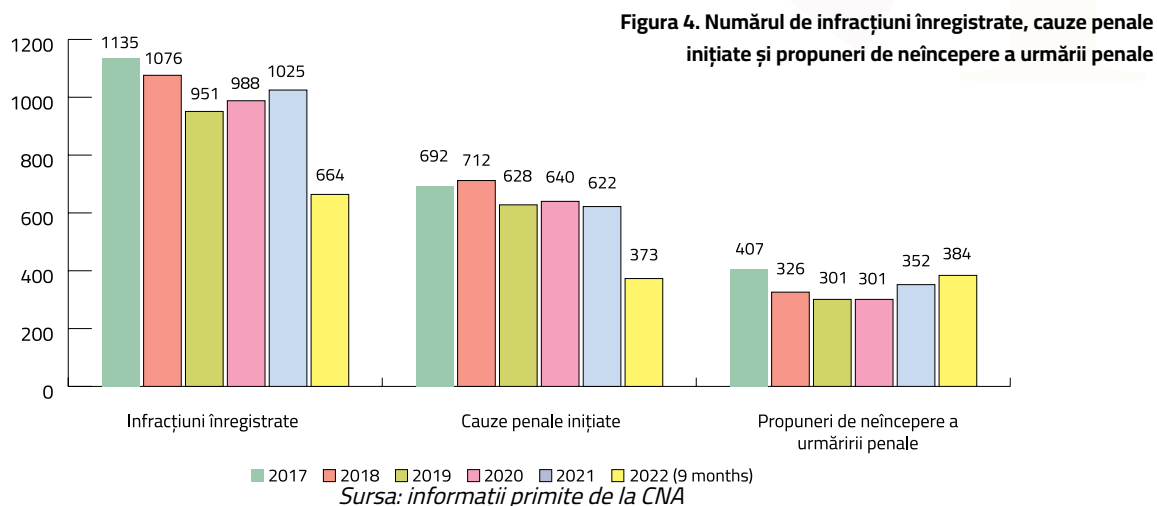
Sursa: informații primite de la CNA

⁷⁹ Legea nr. 325 privind evaluarea integrității instituționale din 25 decembrie 2013, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=133183&lang=ro#.

Numărul ofițerilor de urmărire penală a crescut cu patru în 2018 și a rămas același de mai mulți ani, cu patru posturi vacante în 2021. Cu 743 de infracțiuni identificate în 2021, unui ofițer de urmărire penală îi revin anual, în medie, 18 cauze.

Urmărirea penală

Numărul de infracțiuni înregistrate de CNA a scăzut semnificativ în perioada 2017-2019, dar a înregistrat o creștere în 2021. Fluctuația numărului de cauze penale inițiate a nu a fost semnificativă. În ceea ce privește propunerile de neîncepere a urmăririi penale, numărul acestora a scăzut drastic în 2019 și 2020, cu o oarecare redresare în 2021. O persoană interviuată a atribuit această fluctuație luptelor interne pentru putere nu în cadrul CNA, ci în cadrul procuraturii, care au paralizat capacitatea PA de a-și îndeplini atribuțiile.



Raportul de evaluare de către Parlament a activității CNA pentru perioada 2016-2021⁸⁰ a constatat că rapoartele anuale ale CNA pentru perioada 2018-2020 au prezentat publicului date care nu corespund realității cauzelor investigate; s-a constatat că evidența statistică a cazurilor investigate și finalizate de CNA este deficitară și că instituția nu înregistrează în mod corespunzător cauzele penale pe care le-a inițiat.

CNA efectuează investigații penale printr-o serie de acțiuni. Ofițerul de investigații caută și colectează informații. Ofițerul de urmărire penală analizează această informație și o prezintă procurorului. Departamentul de urmărire penală se ocupă de extragerea de informații din echipamentele, telefoanele și laptopurile confiscate în urma perchezițiilor. De asemenea, aceștia utilizează urmărirea vizuală și alte măsuri sub acoperire. Direcția Generală urmărire penală lucrează în prezent la 387 de cauze.

Între 2016 și primele nouă luni ale anului 2022, numărul de cauze penale gestionate de CNA a scăzut cu aproximativ 50% (de la 2.184 de cauze în 2016 la 1.008 cauze în primele nouă luni ale anului 2022). În plus, numărul de cauze în care CNA a exercitat urmărirea penală pentru o perioadă mai mare de un an a scăzut (de la 293 în anul 2016 la 96 în primele nouă luni din 2022). Cu toate acestea, a crescut numărul de cauze în care urmărirea penală a durat mai mult de trei ani.

Tabloul 10. Numărul de cauze penale soluționate de CNA

⁸⁰ Raportul de evaluare a activității Centrului Național Anticorupție pentru perioada 2016-2021, Parlamentul, 2021, <https://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=876fdabb-8f1f-4b0e-8048-7c77132c9674>.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (9 luni)
Cauze penale aflate în gestiune	2,184	1,991	1,985	1,891	1,530	1,321	1.008
Cauze penale cu o durată mai mare de un an	293	245	318	330	151	92	96
Cauze penale cu o durată mai mare de trei ani	124	122	121	233	233	159	168

Sursa: informații primite de la CNA

În 2016, CNA a detașat 17 ofițeri la PA (deși existau 30 de posturi care ar fi trebuit să fie suplinite, conform statelor de personal), ceea ce a dus la o întârziere în activitatea CNA. Potrivit CNA, pentru cazurile în care PA exercită urmărirea penală, aproximativ 80% din probele colectate provin de la CNA. CNA dispune de resurse bune, inclusiv de serviciile sale tehnice, atât pentru colectarea de informații, cât și pentru analiza informațiilor respective.

În ceea ce privește expertiza anticorupție, 8 angajați examinează un număr tot mai mare de proiecte de lege. În 2021, în medie, un angajat a lucrat la peste 92 de rapoarte de expertiză anticorupție și 59 de avize. În perioada 2017-2021, 4.000 de proiecte de legi au fost înaintate către CNA (1.463 în 2020 și 959 în 2021). S-a raportat că 65-70% din avizele CNA au fost luate în considerare în proiectul final. Cu toate acestea, în afară de procente, nu există nicio evaluare cu privire la natura sugestiilor care sunt încorporate. Diversele măsuri legislative care au permis capturarea statului moldovenesc păreau să fi parcurs cu succes procesul legislativ fără a fi afectate de această expertiză anticorupție⁸¹. Mai frapant este faptul că însuși directorul CNA, Viorel Chetraru, a prezentat în 2011 o propunere legislativă care a facilitat fraudă pe proporții⁸². Această propunere a fost promovată de Alexandr Stoianoglo⁸³ (la acea vreme președintele Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică a Parlamentului) care permitea suspendarea deciziilor SPCSB de blocare a conturilor în care veneau transferurile mari din Federația Rusă.

Expertiza anticorupție ar fi mai bine să fie efectuată de Ministerul Justiției (MJ). Cei care pledează în favoarea păstrării actualului aranjament funcțional folosesc argumentele că salariile și că prestigiul de a lucra în cadrul CNA sunt mai mari decât la MJ. Salariul unui începător la CNA este de aproximativ 350-400 de euro pe lună, în timp ce la MJ remunerația pentru o poziție echivalentă ar fi la jumătate. Deși salariile reprezintă o preocupare importantă, acestea nu pot dicta atribuirea funcțiilor în cadrul statului și ar trebui depuse eforturi pentru a asigura o remunerare echitabilă a activității funcționarilor publici în întregul sector public. În ceea ce privește prestigiul funcției, interlocutorii au evidențiat gradul special, similar cu cel al militarilor, și statutul special de care se bucură personalul CNA. Ideea că expertiza anticorupție este mai bine realizată de personal cu un statut special, similar cu cel al ofițerilor militari, este greu de susținut. Aceasta este o funcție pur civilă și ar trebui să fie îndeplinită de civili. Un alt argument invocat de interlocutori în favoarea menținerii acestei funcții în cadrul CNA este acela că subdiviziunea care efectuează expertiza anticorupție poate asigura o mai bună legătură cu subdiviziunile operative la care MJ nu are acces, precum și accesul la diverse baze de date și registre la care CNA are acces. Este important să subliniem aici necesitatea de a ne asigura că CNA utilizează instrumentele disponibile în scopuri adecvate. Registrele și bazele de date sunt deschise pentru CNA în scopul urmăririi penale, iar utilizarea lor în afara acestui domeniu ridică probleme serioase. În mod similar, informațiile operaționale referitoare la anchetele de corupție ar trebui să fie protejate de accesul celor din cadrul CNA care nu sunt implicați în astfel de anchete. În cazul în care se face o analiză a vulnerabilităților care stau la baza comportamentelor corupte, astfel de documente pot fi împărtășite cu funcționarii publici care lucrează la expertiza anticorupție, indiferent dacă aceștia se află în cadrul CNA sau MJ. Pe de altă parte, unii au menționat că, pe parcursul a câtorva ani, când în Republica

⁸¹ Printre acestea se numără proiectele de legi promulgate care au făcut posibilă fraudă bancară și spălătoria rusească, tentativa de amnistie a capitalului sau schimbarea sistemului electoral de la majoritar la mixt în 2017.

⁸² Raportul Comisiei parlamentare de anchetă, *Tipologia spălătoriei*, Parlamentul, 2021, pag. 19, [https://anticoruptie.md/me-dia/2017%20Dosare/514997047-Raportul-Comisiei-Parlamentare-Laundromatul%20\(1\).pdf](https://anticoruptie.md/me-dia/2017%20Dosare/514997047-Raportul-Comisiei-Parlamentare-Laundromatul%20(1).pdf).

⁸³ *Ibid.* pagina 20.

Moldova s-au comis mari fraude, CNA a renunțat la mandatul său principal, de investigare a corupției, punând mai degrabă accentul pe funcția sa de prevenire.

Subdiviziunea care se ocupă de analiza strategică și operațională a corupției are 12 angajați. De exemplu, pe parcursul anului 2021, au fost elaborate 15 rapoarte de analiză strategică, trei note analitice de nivel strategic și 355 de rapoarte de analiză operațională privind fenomenul corupției în cazurile investigate de CNA. Aceeași subdiviziune a emis alte 33 de rapoarte.⁸⁴ Astfel, totalitatea acestor documente raportată la numărul de personal constituie un volum de lucru semnificativ.

În domeniul integrității instituționale există cinci angajați, iar în cel al integrității profesionale, opt. În prima fază a procesului de verificare a integrității (toate cele patru faze au fost descrise mai sus), se efectuează un audit instituțional în cadrul căruia sunt examinate politicile instituției în ceea ce privește gradul lor de implementare. În cursul anului 2021 au fost evaluate șase instituții. Au fost formulate peste 380-400 de recomandări concrete pentru a elimina deficiențele sau pentru a îmbunătăți implementarea deficitară a legii. Partea clasificată a raportului reflectă activitatea agenților sub acoperire, pentru a testa integritatea profesională a angajaților prin diverse mijloace (de ex., oferirea de mită).

Informațiile acumulate în urma acestei evaluări a integrității instituționale pot fi folosite la discreția exclusivă a instituției, putând fi astfel manipulate și păstrate pentru șantaj. Deși supravegherea acestei proceduri se face de către un judecător care verifică, într-o ședință cu ușile închise, caracterul adecvat al probelor, mecanismul este periculos din cauza sistemului judiciar, a procuraturii și a MAI, care, în mare parte, nu au fost reformate. Valoarea sa este îndoielnică, mai ales că sancțiunea maximă pentru persoana evaluată este concedierea.

Nu sunt disponibile date publice cu privire la utilizarea acestui mecanism. Potrivit Raportului de evaluare a Parlamentului, CNA nu evaluează calitativ progresele instituției în implementarea activităților planificate; mai degrabă, calculează procentul de activități planificate față de cele implementate, fără a indica dacă planul de integritate a avut vreun impact asupra problemelor pe care trebuia să le abordeze. De asemenea, în marea majoritate a cazurilor, se pare că planurile de integritate nu au fost puse în aplicare în termenele stabilite, dar CNA nu a luat nicio măsură în acest sens, cum ar fi propunerea de măsuri disciplinare sau de demitere a șefului instituției. CNA nu a efectuat nicio evaluare repetată, ceea ce a diminuat și mai mult valoarea exercițiului. În ceea ce privește cele șase evaluări ale entităților din 2021, au fost întocmite rapoarte care includ recomandări pentru atenuarea riscurilor de integritate identificate. Conducătorul entității evaluate este obligat să adopte un plan de integritate în termen de 30 de zile de la emiterea raportului. CNA oferă informații în rapoartele sale anuale cu privire la instituțiile care adoptă aceste planuri și rapoarte de monitorizare a implementării planurilor de integritate. În plus, în cazurile în care au fost constatate deficiențe, nu era clar dacă/ce sancțiuni au fost aplicate. Utilitatea acestui instrument trebuie evaluată în continuare.

În 2014, Comisia de la Veneția a declarat într-un Amicus Curiae adresat Curții Constituționale din Republica Moldova că aplicarea testelor de integritate în sistemul judiciar „poate interfera negativ cu principiul independenței judiciare, cu separarea puterilor și cu statul de drept”.⁸⁵ În 2015, Curtea Constituțională a decis că astfel de teste nu pot fi folosite împotriva judecătorilor.⁸⁶ În 2021 a decis că orice astfel de rezultate trebuie prezentate funcționarului care a fost supus testării și că respectivul funcționar are dreptul de a contesta rezultatele în instanță.⁸⁷ Întregul mecanism de testare a integrității, așa cum este aplicat în

⁸⁴ Raportul de activitate al Centrului Național Anticorupție pentru anul 2021, cna.md/libview.php?l=ro&idc=143&id=3807&t=/Stu-dii-si-analize/Rapoarte-anuale/Raport-de-activitate-al-CNA-pentru-anul-2021.

⁸⁵ *Amicus Curiae* pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova privind unele prevederi ale Legii privind testarea integrității profesionale nr. 789/2014, Comisia de la Veneția, 12-13 decembrie 2014, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)039-e).

⁸⁶ Decizia nr. 7 asupra controlului constituționalității a unor prevederi din Legea nr. 325 privind testarea integrității profesionale, Curtea Constituțională din 16 aprilie 2015, <https://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=532&l=ro>.

⁸⁷ Aprecierea rezultatului testării integrității profesionale de către instanța de judecată fără participarea persoanei testate și imposibilitatea contestării hotărârii judecătorești cu privire la aprecierea rezultatului testării, nr. 41g/2021, Curtea Constituțională, 7 decembrie 2012, <https://www.constcourt.md/libview.php?l=ro&idc=7&id=2334&t=/Media/Noutati/Aprecierea-rezultatului-testarii-integritatii-profesionale-de-instanta-de-judecata-fara-participarea-persoanei-testate-i-imposibilitatea-contestarii-incheierii-judecatoreti-privind-aprecierea-rezultatului-testarii-sesizarea-nr-41g2021>.

prezent, ridică serioase semne de întrebare în ceea ce privește atât utilitatea, cât și legalitatea sa.

În ceea ce privește funcția de prevenire a corupției, CNA raportează că în 2021 a desfășurat 245 de activități în privința a 7.419 agenți publici, 678 de studenți și elevi și 300 de reprezentanți ai instituțiilor private și altor categorii. Pentru funcționarii publici au fost elaborate 15 cursuri de dezvoltare profesională. Au fost investite resurse substanțiale. Cu toate acestea, activitatea în cauză pare a fi nepotrivită unei instituții cu mandatul principal de a investiga corupția.

2.3. Principalele provocări

În 2021 Parlamentul a evaluat activitatea CNA în perioada ianuarie 2016 – septembrie 2021⁸⁸. În urma evaluării, s-a constatat că CNA a fost ineficientă în prevenirea și combaterea corupției, instituția nu a fost independentă în activitatea sa, iar directorii nu au organizat instituția pentru a se asigura că aceasta duce o luptă eficientă împotriva corupției. Printre altele, Parlamentul a furnizat următoarele constatări:

- Rapoartele anuale ale CNA conțin date care induc în eroare în ceea ce privește cauzele penale examinate.
- Există un număr mare de cazuri în care urmărirea penală durează mai mult de trei ani. Acest lucru poate indica o abordare selectivă de gestionare a cazurilor, care poate duce la intervenirea termenului de prescripție pentru infracțiunile care fac obiectul urmăririi penale, nereușindu-se astfel atragerea la răspundere penală a bănuțitului.
- În anumite cazuri, PA a indicat că CNA își sabotează acțiunile procedurale, tergiversând urmărirea penală. PA a acuzat, de asemenea, CNA că nu reușește să desfășoare astfel de investigații în mod complet și/sau în timp util.
- PA a dezvăluit, de asemenea, scurgeri de informații⁸⁹ cu privire la anumite dosare (solicitarea de beneficii de la persoana care și-a recunoscut vinovăția, pierderea corpului delict, etc.).
- Doar 13% din dosarele CNA au fost trimise în instanță, ceea ce Parlamentul consideră că este un indicator al ineficienței CNA în lupta împotriva corupției. Majoritatea dosarelor trimise în instanță se referă la infracțiuni mai puțin grave, ceea ce indică faptul că CNA se concentrează pe cantitate, nu pe calitate.
- Analiza privind cauzele inițiate în privința judecătorilor și procurorilor indică faptul că un procent semnificativ dintre acestea nu ajung niciodată în instanță. În cazul celor care ajung, dacă inculpații sunt găsiți vinovați, se aplică doar amenzi, faptele sunt recalificate în contravenționale sau persoanele sunt achitate.
- Instituția nu are obiective de dezvoltare strategică, de gestionare eficientă a riscurilor sau modalități prin care ar putea deveni mai eficientă, inclusiv prin raționalizarea activităților sale. Nu există rapoarte analitice care să prezinte indicatori măsurabili de performanță care să abordeze riscurile instituționale.
- Testarea integrității instituționale nu și-a atins obiectivele. Majoritatea rapoartelor de evaluare nu conțin date cu privire la momentul în care a fost efectuată evaluarea integrității instituționale.

Atribuții

Atribuțiile largi de care se bucură CNA îi permite instituției să nu se concentreze asupra unor probleme cheie, ci să își aleagă angajamentele, adică acele activități care sunt cel mai ușor de realizat.

⁸⁸ Raportul de evaluare a activității Centrului Național Anticorupție pentru perioada 2016-2021, Parlamentul, 2021, <https://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=876fdabb-8f1f-4b0e-8048-7c77132c9674>.

⁸⁹ Scurgerea de informații a fost și subiectul Consiliului Suprem de Securitate al Republicii Moldova din 30 martie 2022 (<https://www.moldpres.md/en/news/2022/03/30/22002390>) și 5 septembrie 2022 (<https://presedinte.md/rom/comunicate-de-presa/presedinta-maia-sandu-dupa-sedinta-css-vrem-sa-discutam-despre-bani-confiscati-nu-doar-despre-bani-sechestrati>).

În raportul anual 2014–2015 al CNA⁹⁰, se arată că au fost examinate 1.783 de proiecte de acte normative. Au fost întocmite avize cu privire la 463 de proiecte, iar 1.329 de proiecte au făcut obiectul unei expertize anticorupție. În aceeași perioadă, CNA a înregistrat 1.031 de infracțiuni de corupție sau legate de corupție (498 de cazuri în 2014 și 533 în 2015). În consecință, CNA, împreună cu procurorii, a trimis în instanță 531 de cauze penale. Este demn de remarcat faptul că acest raport pentru 2014–2015 dedică șapte pagini unor exemple de proiecte de legi supuse expertizei de corupție, dar numai câteva aliniate devalizării Băncii de Economii⁹¹.

În 2019, directorul de atunci al CNA, Bogdan Zumbreanu, s-a referit la acuzațiile potrivit cărora CNA se concentrează pe corupția mică, mai degrabă decât pe cazurile de rezonanță⁹². El a declarat: „...Nu există corupție mică și nici de rezonanță...”. El a dat exemplul unui cetățean care a fost nevoit să-și vândă vaca pentru a mitui un medic. Directorul CNA a declarat că acest caz este la fel de important pentru CNA ca și alte tipuri de corupție. De asemenea, el a afirmat că, „...dacă încerci să te pătrunzi de importanța și de gravitatea corupției mici, înțelegi că de fapt problema este în corupția mică, dar nu în corupția mare...”⁹³.

Sensibilizarea cu privire la combaterea corupției

CNA depune eforturi considerabile pentru a organiza programe de formare pentru funcționarii publici, studenți și comunitatea de afaceri pe teme de combatere a corupției și integritate, organizează campanii de sensibilizare și ține prelegeri publice. În 2021 a desfășurat 245 de activități de formare pentru 8.450 de persoane și 15 cursuri online pentru 527 de persoane. Același lucru îl face și Autoritatea Națională de Integritate (ANI). Doar în 2021, ANI a instruit 5.000 de subiecți ai declarațiilor de avere, a organizat prelegeri publice pentru studenți și a emis 100 de orientări privind aspecte de integritate.

Testarea integrității

Au fost exprimate preocupări cu privire la impactul și utilitatea procedurii de testare a integrității. Mai îngrijorătoare este legalitatea îndoielnică a procedurii în ceea ce privește dreptul la viață privată și dreptul la un proces echitabil, precum și în ceea ce privește oportunitatea colectării unor astfel de date sensibile în afara domeniului procesului penal. Prima fază a evaluării integrității unei instituții constă în identificarea riscului de corupție, următoarea etapă constă în testarea integrității profesionale a agenților din cadrul acesteia, descrierea și analiza riscurilor și în formularea de recomandări.⁹⁴ Agentul public este supus unui test de integritate profesională în cadrul căruia testorul aplică unele situații virtuale, simulate, similare cu cele din activitatea de serviciu. Acest proces se materializează prin operațiuni sub acoperire și este condiționată de activitatea și comportamentul agentului public testat, pentru a urmări și stabili în mod pasiv reacția și comportamentul acestuia. Astfel, în procesul de evaluare a integrității instituționale, testul determină gradul de afectare a climatului de integritate instituțională și riscurile de corupție în cadrul entității publice în procesul de evaluare a integrității instituționale. Problemele legate de acest mecanism provin din faptul că poate fi considerat o capcană, în pofida faptului că un judecător autorizează această

⁹⁰ *Raport de activitate al Centrului Național Anticorupție pentru 2014-2015*, Centrul Național Anticorupție, 31 decembrie 2015, <https://www.cna.md/doc.php?l=en&idc=143&id=1305&t=/Studies-and-Analyses/Annual-Report/Progress-Report-of-the-National-Anticirruption-Centre-2014-2015>.

⁹¹ În lunile ianuarie și februarie 2013, împotriva BEM s-a desfășurat o campanie publică, intens mediatizată de canalele de televiziune, care a dus la panica deponenților și la retrageri de 900 de milioane de lei, adică peste 10% din capitalul BEM. Situația a devenit critică, iar o propunere de majorare a capitalului a devenit subiectul unei dezbateri politice intense. Mai multe detalii în raportul *Republica Offshore. Analiza factorilor care au contribuit la fraudă sistematică și spălarea banilor în sectorul bancar, de asigurări și financiar din Moldova*, Comitetul Consultativ Independent Anticorupție, 2022, <https://ccia.md/wp-content/uploads/2022/07/Offshore-Republic-factors-leading-to-systemic-fraud-money-laundering-financial-and-insurance-sectors-Moldova.pdf>.

⁹² *Corupția mică sau corupția mare? Cum răspunde șeful CNA la acuzațiile aduse instituției*, TVR Moldova, 7 ianuarie 2019, <http://tvr Moldova.md/economic/coruptia-mica-sau-coruptia-mare-cum-raspunde-seful-cna-la-acuzatiile-aduse-institutiei/>.

⁹³ *Directorul CNA: „Corupția mare și corupția mică este un măr al discordiei de fiecare dată”*, Oficial.md, 8 June 2019, <http://oficial.md/politica/directorul-cna-coruptia-mare-si-coruptia-mica-este-un-mar-al-discordiei-de-fiecare-data>.

⁹⁴ *Ibid.*

măsură. Printr-o decizie a Curții Constituționale⁹⁵ au fost eliminate din lege dispozițiile din Codul de procedură civilă care permiteau judecătorilor să aprecieze concluziile mecanismului de testare a integrității.

Expertiza anticorupție

Natura expertizei anticorupție se încadrează mai degrabă în cadrul Ministerului Justiției sau în altă entitate publică care se ocupă de stabilirea politicilor sau de elaborarea legilor, decât într-un organ de investigație. Nu este clar dacă în expertiza anticorupție sunt utilizate informații confidențiale la care CNA are acces pentru a identifica riscurile de corupție în legislație. Astfel de informații sensibile nu ar trebui să influențeze avizul CNA cu privire la proiectul de lege.

Cooperarea între PA și CNA

CNA a dat mereu vina pe PA pentru eșecurile sale și viceversa. De-a lungul anilor au existat lupte aproape continue între aceste instituții. În 2015, de exemplu, directorul adjunct de atunci al CNA⁹⁶, Cristina Țărnă, a declarat că CNA a fost împiedicată de lipsa reformelor în cadrul PA (care au avut loc în 2016, iar la CNA în 2012). Potrivit oficialilor de atunci ai CNA, după ce Centrul a luat măsuri pentru a reduce riscurile de interferență politică, acesta ar fi inițiat urmărire penală și ar fi trimis dosarele la PA, unde ar fi fost blocate. În schimb, PA a reclamat deficiențe în modul în care au fost exercitate investigațiile CNA.

Subordonarea CNA

În contextul Republicii Moldova, subordonarea față de Parlament a subminat, ab initio, capacitatea CNA de a se concentra asupra actelor de corupție la nivel înalt care implică politicieni sau care rezultă din clientelismul politic. În octombrie 2012 CNA a fost plasat sub control parlamentar. În mai 2013, CNA a fost transferat din nou în subordinea Guvernului, iar procedura de numire a directorului a fost modificată. CNA a trecut din nou sub control parlamentar în 2015. Aceste schimbări frecvente arată importanța pentru politic a instituției care investighează corupția.

Diferiți actori politici au încercat să își consolideze influența asupra CNA și să o submineze pe cea a competitorilor lor politici. Originea acestei practici datează din 2009, când partidele din Alianța pentru Integrare Europeană și-au împărțit instituțiile/șefii între ele.⁹⁷

Influența politică asupra CNA provine dintr-o serie de acțiuni sau inacțiuni. De exemplu, un fost șef al CNA, Viorel Chetaru, a informat în mai multe rânduri conducerea țării despre atacurile raider din 2011 asupra Băncii de Economii și Compania de asigurări ASITO.⁹⁸ Se presupune că el cunoștea persoanele care se aflau în spatele acestor fraude și și-a exprimat îngrijorarea.⁹⁹ Conform concluziilor Raportului Comisiei parlamentare de anchetă pentru elucidarea tuturor circumstanțelor devalizării sistemului bancar, toate instituțiile statului în perioada 2013-2014 au așteptat la propriu devalizarea băncilor în cauză.¹⁰⁰

⁹⁵ Aprecierea rezultatului testării integrității profesionale de instanța de judecată fără participarea persoanei testate și imposibilitatea contestării încheierii judecătorești privind aprecierea rezultatului testării nr. 41g/2021, Curtea Constituțională, 7 decembrie 2012, www.constcourt.md/libview.php?l=ro&idc=7&id=2334&t=/Media/Noutati/Aprecierea-rezultatului-testarii-integritatii-profesionale-de-instanta-de-judecata-fara-participarea-persoanei-testate-i-imposibilitatea-contestarii-incheierii-judecatoreti-privind.

⁹⁶ Directorul adjunct al CNA Cristina Țărnă despre factorii care blochează lupta împotriva corupției, Centrul Național Anticorupție, 17 februarie 2015 <https://www.cna.md/libview.php?l=ro&id=952&idc=5&t=/Mass-media/Comunicate-de-presa/Directorul-adjunct-al-CNA-Cristina-arna-despre-factorii-care-blocheaza-lupta-cu-coruptia/>.

⁹⁷ *Ibid.* În anexele secrete de constituire a Alianței pentru Integrare Europeană, numirea șefilor instituțiilor independente a fost „împărțită” între partidele AIE. https://www.publika.md/exclusiv-vedeti-aici-anexele-se-crete-ale-acordului-de-constituire-a-aie_572041.html.

⁹⁸ Raportul Comisiei parlamentare de anchetă pentru elucidarea tuturor circumstanțelor devalizării sistemului bancar, Parlamentul, 2019, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121135&lang=ro.

⁹⁹ În 29 iulie 2013, CNA a prezentat un raport prim-ministrului, președintelui și Procurorului General, în care se referă la datele operaționale cu privire la fraudă bancară și a propus ca cele trei bănci să fie obligate să returneze investițiile de la instituțiile financiare din Federația Rusă. Raportul Comisiei parlamentare de anchetă pentru elucidarea tuturor circumstanțelor devalizării sistemului bancar, Parlamentul, 2019 http://alegeri.md/w/Raportul_Comisiei_de_anchet%C4%83_privind_frauda_bancar%C4%83_%C8%99i_devalizarea_sistemului_bancar_din_Republica_Moldova;_Ce_informații_a_oferit_fostul_șef_al_CNA,_Viorel_Chetaru,_comisiei_de_anchetă_privind_frauda_bancară_în_timpul_audierilor,_Tv8,_5_iulie_2019,_https://tv8.md/2019/07/05/ce-informatii-a-oferit-ex-seful-cna-viorel-chetaru-comisiei-de-ancheta-privind-frauda-bancara-in-cadrul-audierilor.

¹⁰⁰ Invitat în 2015 în Parlament pentru a explica dispariția „miliardului” din băncile moldovenești, directorul de atunci al CNA, Viorel Chetaru, a calificat raportul Kroll drept „beletristică”. Declarațiile lui Viorel Chetaru despre raportul KROLL: „Beletristică!”, agora.md/stiri/8537/video--declaratia-lui-viorel-chetaru-despre-kroll-beletristica.

Remunerarea

În timp ce salariul administrației CNA și a șefilor de subdiviziuni pot părea acceptabile, ofițerii de urmărire penală sunt plătiți cu mult mai puțin - 40%, comparativ cu ultimii. Cel mai mare număr de posturi vacante se înregistrează în rândul celor cu cele mai mici venituri. Deși ofițerii de urmărire penală sunt și ar trebui să fie coloana vertebrală a CNA, aceștia sunt printre cei mai prost remunerați. Acest fapt indică, de asemenea, complementarea CNA cu unele funcții periferice de-a lungul anilor, în afara atribuțiilor sale principale de investigare a corupției, cum ar fi evaluarea integrității instituționale, testarea integrității și expertiza anticorupție.

Tabelul 11. Salariile personalului CNA (conform datelor din 2021)

Personalul CNA	Minimum	Maximum
Administrația	28,600 de lei / 1,466 de euro	33,925 de lei/ 1,740 de euro
Șef de subdiviziune	22,000 de lei/ 1,100 de euro	31,100 de lei/ 1,600 de euro
Ofițer de urmărire penală	13,800 de lei/ 700 de euro	17,800 de lei/ 900 de euro

Sursa: informații primite de la CNA

Scurgerile de informații

Scurgerile de informații reprezintă o altă provocare. Acestea au devenit mult mai răspândite în ultimii ani. Procurorii anticorupție se plâng de faptul că, cu puțin timp înainte de a aresta suspecti, de a percheziționa sedii sau de a organiza operațiuni de reținere în flagrant, suspectii fugiseră deja din țară sau dispăruseră. Într-un caz foarte recent de finanțare ilegală a unui partid politic¹⁰¹, a existat o scurgere de informații conform căreia PA urma să inițieze un dosar penal.

Investigarea scurgerilor de informații ar trebui să constituie o prioritate pentru CNA, întrucât acestea interferează cu procesul de urmărire penală și afectează încrederea publică în justiție. Această problemă este suficient de serioasă și a fost abordată în cadrul reuniunilor Consiliului Suprem de Securitate din 30 martie și 5 septembrie 2022. Trebuie puse în aplicare mecanisme mai stricte. De asemenea, atunci când anchetele se împotmolesc, suspectii sunt totuși discreditați prin intermediul scurgerilor de informații. Potrivit președintelui țării, există o tendință – mai întâi apar „zvonuri” (scurgeri de informații) în știri, emisiunile TV relatează despre arestări, urmate de o tăcere lungă în care nu există nicio finalitate. Fostul Procuror General interimar Dumitru Robu a trimis în instanță mai multe cazuri de corupție de nivel înalt, despre care ulterior nu s-a mai auzit nimic.¹⁰²

¹⁰¹ Cazul finanțării ilegale a Partidului „ȘOR”: contabila formațiunii, Olga Romanova, una dintre cele șapte persoane care au părăsit țara în iulie, reținută pentru 72 de ore, Ziarul de Gardă, 12 august 2022, <https://www.zdg.md/stiri/stiri-justitie/dosarul-finantarii-ilegale-a-partidului-sor-contabila-formatiunii-olga-romanova-una-din-cele-sapte-persoane-care-in-iulie-au-parasit-teritoriul-tarii-retinuta-pentru-72-de-ore/>.

¹⁰² Consiliul Suprem de Securitate a propus modificări legislative cu privire la executarea actului de justiție, progrese în cazurile de corupție - afirmă președintele Republicii Moldova, 5 septembrie 2022, <https://www.moldpres.md/en/news/2022/09/05/22006617>.

2.4. Recomandări

Atât CNA, cât și PA sunt în prezent supraîncărcate cu dosare de corupție mică și nicio instituție nu se concentrează asupra corupției la nivel înalt și sistemice. Se propune ca funcția de investigare penală pentru corupția la nivel înalt să fie consolidată în cadrul PA, așa cum s-a discutat în secțiunea relevantă de mai sus. Atribuția CNA ar trebui să fie investigarea corupției sistemice. Pentru o perioadă de tranziție de doi ani, corupția mică ar trebui să fie investigată de către CNA, iar, în paralel, CNA și MAI să coopereze în vederea consolidării capacităților de investigare a acestor cazuri în cadrul MAI. Transferul ar trebui să se încheie în termen de doi ani. Transferul ar trebui să se încheie în termen de doi ani. După această perioadă de tranziție de doi ani, CNA ar trebui să se concentreze exclusiv pe investigarea corupției sistemice. Urmărirea penală exercitată de CNA ar trebui să fie condusă și dosarele trimise în instanță de către procuraturile din localitățile în care se află birourile teritoriale ale CNA.

Sunt formulate următoarele recomandări:

1. Parlamentul ar trebui să modifice Legea privind CNA și alte acte normative relevante pentru a limita atribuțiile CNA la investigarea corupției sistemice și, pentru o perioadă de tranziție, a corupției mici, și pentru a exclude alte funcții din mandatul acestuia (de ex., prevenirea corupției, expertiza anticorupție și evaluarea integrității instituționale). Corupția sistemică și corupția mică ar trebui să includă toate infracțiunile de corupție și infracțiunile legate de corupție care nu țin de competența exclusivă a PA (3 luni). Se recomandă ca următoarele competențe actuale ale CNA să fie transferate sau modificate după cum urmează:
 - a. expertiza anticorupție ar trebui transferată la Ministerul Justiției;
 - b. activitățile de prevenire a corupției ar trebui să fie transferate la ANI;
 - c. testarea integrității instituționale ar trebui abrogată, iar testarea integrității personale ar trebui menținută doar ca un instrument intern pentru angajare și/sau în scopuri disciplinare în cadrul organelor de drept;
 - d. statele de personal ale CNA ar trebui ajustate în mod corespunzător.
2. CNA ar trebui să evalueze conceptul de corupție mică în contextul Republicii Moldova și să prezinte Parlamentului o delimitare clară între corupția sistemică și cea mică, pentru modificarea corespunzătoare a legislației, trecând investigarea cazurilor de corupție mică în atribuțiile MAI. (24 de luni)
3. Parlamentul ar trebui să asigure o remunerație adecvată și atractivă pentru personalul CNA. (18 luni).
4. CNA trebuie să mențină și să-și consolideze activitatea analitică și de prevenire activă a corupției/ investigare administrativă a încălcărilor de integritate. (imediat și permanent)
5. CNA ar trebui să întreprindă măsuri ferme pentru a opri scurgerile de informații. (imediat și permanent)
6. Institutul Național al Justiției și Academia de Poliție ar trebui să aloce resurse adecvate pentru a instrui personalul (procurori, ofițeri de urmărire penală și ofițeri de investigații) care va efectua urmărirea penală de corupție mică, cu implicarea expertizei din partea PA și CNA. (12 luni)
7. Partenerii de dezvoltare ar trebui să susțină CNA în consolidarea capacităților de investigare a corupției sistemice, în special la nivel regional, și să contribuie la creșterea capacității personalului MAI de a investiga în mod adecvat cazurile de corupție mică. (imediat și permanent)

3. Agenția de Recuperare a Bunurilor Infraționale (ARBI)

3.1. Mandatul

Agenția de Recuperare a Bunurilor Infraționale (ARBI) este o structură autonomă specializată în cadrul CNA. Aceasta a fost creată în martie 2017 prin Legea privind Agenția de Recuperare a Bunurilor Infraționale¹⁰³, devenind funcțională în 2018. La înființare, aceasta avea opt angajați; în prezent, are 32 de angajați.

ARBI are următoarele atribuții: efectuarea investigațiilor financiare paralele și indisponibilizarea bunurilor infraționale; evaluarea, administrarea și valorificarea bunurilor infraționale; ținerea evidenței bunurilor infraționale indisponibilizate; negocierea repatrierii bunurilor infraționale din străinătate; cooperarea internațională și schimbul de informații cu autoritățile străine competente; reprezentarea intereselor statului și ale persoanelor juridice de drept public în cadrul procedurilor civile de recuperare a bunurilor infraționale, inclusiv din străinătate. Aceste funcții pot fi împărțite în două grupuri principale:

- identificarea, indisponibilizarea și organizarea repatrierii bunurilor infraționale provenite din corupție (recuperarea activelor);
- organizarea administrării bunurilor indisponibilizate în cazurile de corupție (gestionarea activelor).

Potrivit CPP, procesul de recuperare a veniturilor are patru etape:

- urmărirea bunurilor și acumularea de probe;
- indisponibilizarea bunurilor infraționale;
- confiscarea și repararea prejudiciilor (dispuse de instanță, gestionate și efectuate de Serviciul Fiscal de Stat);
- restituirea bunurilor infraționale (efectuată de executorii judecătorești).

Conform legii, ARBI acoperă doar prima și a doua fază. Rolul ARBI nu este proactiv; pentru a iniția investigații financiare și a urmări bunurile, este nevoie de o cerere din partea organului de drept/ procurorului.

La înființarea ARBI, mandatul acesteia includea 27 de infracțiuni, iar în prezent acoperă 54¹⁰⁴. Inițial, mandatul ARBI cuprindea infracțiuni de corupție, infracțiuni legate de corupție, spălarea banilor, infracțiuni bancare, finanțarea terorismului și finanțarea ilegală a partidelor politice. Ulterior, au fost adăugate infracțiuni legate de contrabandă, trafic de stupefiante, trafic de ființe umane, evaziune fiscală și organizarea migrației ilegale.

3.2. Performanța

Una dintre atribuțiile ARBI este efectuarea investigațiilor. Pe parcursul anului 2021, nouă angajați au gestionat 181 de cereri (față de 80 primite în 2020) cu privire la 103 cauze penale. În 2021 personalul a lucrat la 20 de tipuri de infracțiuni, comparativ cu 13 în anul precedent. În 2021, rezultatele măsurilor speciale de investigații s-au materializat în 311 rapoarte și 16 constatări (față de 221 de rapoarte și 17 constatări în 2020). În vederea urmăririi bunurilor infraționale, au fost întocmite și trimise 3.651 de solicitări de informații către instituții de leasing, companii de asigurări, furnizori de servicii, operatori de telecomunicații etc. (față de 2.450 în 2020), dintre care 117 în străinătate. Ca urmare, au fost identificate 1.416 bunuri care erau produse ale infracțiunilor.

ARBI efectuează investigații financiare paralele. În cursul anului 2021, opt angajați au răspuns la 293 de solicitări de informații. În ceea ce privește volumul de muncă, un angajat are la dispoziție, în medie, două zile lucrătoare pentru a răspunde la o solicitare. Ofițerii respectivi au cerut aplicarea sechestrului pentru 1.963 de bunuri; au identificat 700 de proprietăți; 60 de autoturisme și acțiuni substanțiale în cinci societăți comerciale.

¹⁰³ Legea nr. 48 privind Agenția de Recuperare a Bunurilor Infraționale din 30 martie 2017, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105676&lang=ro.

¹⁰⁴ Articolul 2 alineatul (2) din Legea privind Agenția de Recuperare a Bunurilor Infraționale.

Cei trei angajați ai departamentului de analiză IT au primit 229 de cereri în cursul anului 2021 (cu 71 mai multe decât în 2020). Angajații au redactat 352 de note analitice privind 138 de cazuri, și au extras informații din bazele de date privind activele deținute de 1.516 persoane fizice și juridice.¹⁰⁵ Volumul de lucru al celor trei angajați pare a fi foarte mare. Având în vedere că numărul de solicitări este în creștere față de 2020, o evaluare a numărului de personal și a necesităților ar trebui să fie o chestiune prioritară.

În 2021, cei opt angajați ai Direcției de evaluare, administrare și valorificare a ARBI au evaluat 1.237 de presupuse bunuri infracționale și au redactat 671 de note consultative privind determinarea valorii de piață a bunurilor imobiliare.

Deși întreaga valoare a sechestrului dispuse de instanță reprezintă 5,6 miliarde de lei / 287 de milioane de euro (din care 4 miliarde de lei / 205 milioane de euro în cadrul dosarului fraudei bancare), mai puțin de 1% din această sumă a ajuns în bugetul de stat. Unele sechestruri au fost anulate de procurori în timpul urmăririi penale sau de judecători în timpul proceselor judiciare. Au fost vândute bunuri, dar ARBI a trebuit să returneze banii persoanelor fizice după ce urmărirea penală a fost încetată. Deși împluternicită să asigure procedura de valorificare, în cei cinci ani de funcționare, ARBI a reușit să vândă doar două mașini. În 2021, ARBI a vândut cu 390.000 de lei / 20.000 de euro o mașină confiscată într-un caz legat de fraudă bancară. Totodată, de la începutul anului 2022, încercările de a vinde 324 de bunuri sechestrurate au eșuat din lipsă de cumpărători.¹⁰⁶

În iunie 2022, Guvernul a adoptat un proiect de lege care permite ARBI să se debaraseze în mod excepțional de acele bunuri a căror valoare scade cu mai mult de 10% pe an. Acest lucru se face pentru a evita ca valoarea bunurilor să scadă în timp din cauza duratei mari de examinare a dosarelor în instanță. Astfel, ARBI are competența de a-i solicita procurorului permisiunea de a vinde astfel de bunuri confiscate.

În prezent, potrivit ARBI, interacțiunea cu autoritățile naționale este bună. ARBI are acces la mai mult de 20 de registre și baze de date naționale. Cu instituțiile bancar-financiare există un schimb electronic de date. La nivel internațional, ARBI are acces la peste 30 de baze de date și puncte de contact pe platforme precum CARIN, SIENA, EUROPOL și INTERPOL. Pentru a identifica bunurile din străinătate ale bănușilor și inculpaților, Agenția a inițiat cooperare internațională cu mai multe jurisdicții prin intermediul rețelelor SIENA ale EUROPOL, CARIN și a rețelelor Direcției cooperare polițienească internațională a Ministerului de Interne. Solicitări de cooperare legate de dosarul fraudei bancare au fost trimise în cel puțin douăzeci și cinci de țări.¹⁰⁷ Ca urmare, au fost identificate 14 bunuri din străinătate în valoare totală de 121 de milioane de lei/6 milioane de euro, pe care ARBI le-a pus sub sechestr. Astfel, valoarea totală a celor 929 de bunuri pe care Agenția le-a pus sub sechestr în cazurile provenite din fraudă bancară constituie 3 miliarde de lei / 156 de milioane de euro.¹⁰⁸

Cooperarea cu unele jurisdicții, cum ar fi România, Ucraina, Belgia și Franța, este bună. În ceea ce privește alte țări, aceasta s-a îmbunătățit, deși există cazuri excepționale notorii (de ex., Federația Rusă și EAU).

ARBI a sprijinit PA în procesul de formare a unei echipe comune de urmărire penală cu organele de drept din Letonia, în special cu structura omoloagă a ARBI. Această experiență pozitivă urmează să fie utilizată în continuare.

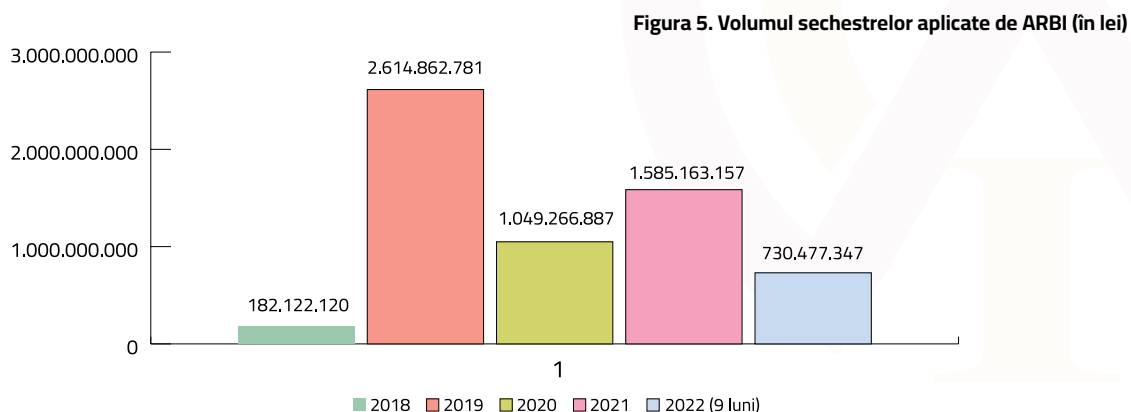
¹⁰⁵ De asemenea, departamentul a analizat cifra de afaceri a companiilor autohtone și străine implicate în fraudă bancară și a urmărit 167 de tranzacții ale 73 de companii; a analizat fluxul banilor furați de la BEM - 480 de tranzacții financiare în 15 conturi bancare; a analizat 860 de tranzacții, inclusiv solicitări prin intermediul canalelor de cooperare internațională și SPCSB în 12 conturi bancare; a transcris convorbiri telefonice în urma a trei solicitări în vederea identificării beneficiarului efectiv și a înregistrat 2.413 bunuri în Registrul bunurilor confiscate.

¹⁰⁶ *Confiscări de miliarde vs. confiscări de mai puțin de 1%. Cum am aflat, timp de cinci luni, câți bani (nu) ajung la bugetul de stat, după confiscările anunțate de ARBI*, Ziarul de Gardă, 6 mai 2022, www.zdg.md/stiri/sechestruri-de-miliarde-vs-confiscari-de-sub-1-cum-am-aflat-timp-de-cinci-luni-cati-bani-nu-ajung-in-bugetul-de-stat-dupa-sechestrurile-anuntate-de-CARA/?fbclid=IwAR0kaW6LAQ-EttMHSwOnEle3x8Eg_z_SOeSOltFYTqrsOs2IK0CqApxrZc.

¹⁰⁷ România, Ucraina, Federația Rusă, Israel, Austria, Franța, SUA, Regatul Unit, Bulgaria, Georgia, Hong Kong, Cehia, Polonia, Germania, Elveția, Țările de Jos, Lituania, Letonia, Serbia, Muntenegru, Luxemburg, Cipru, Noua Zeelandă.

¹⁰⁸ *Sergiu Carapunarli, șeful ARBI: Vă asigur că se depun eforturi mari pentru finalizarea anchetei și returnarea banilor delapidati*, Tribuna.md, 23 august 2021, tribuna.md/2021/08/23/interviu-sergiu-carapunarli-seful-CARA-va-asigur-ca-se-depun-eforturi-mari-ca-sa-finalizam-ancheta-si-sa-returnam-banii-delapidati/.

Cifrele de mai jos indică faptul că cele mai multe sechestrări au fost aplicate în 2019, în valoare de peste 2,6 miliarde de lei / 133 de milioane de euro. În 2020, suma a fost cu 60% mai mică, dar a crescut în 2021.



Sursa: Rapoartele anuale ale ARBI

Procedura de recuperare în cazurile ce țin de fraudă bancară aproximativ 4,5 milioane de euro¹⁰⁹ este suspendată în ceea ce privește bunurile infracționale identificate în România, Georgia, Bulgaria, Franța, Grecia, Elveția și Federația Rusă, deoarece cauzele sunt încă în curs de soluționare.

Procesul de recuperare a bunurilor infracționale se consideră finalizat odată ce instanța emite decizia de confiscare. Etapa finală a procesului de recuperare sau de vânzare a obiectelor confiscate este realizată de executorii judecătorești și de Serviciul Fiscal de Stat. Cu toate acestea, există circumstanțe în care, după ce a fost emisă decizia finală, este necesar să fie continuat procesul de identificare a bunurilor. În prezent, ARBI nu este autorizată să efectueze astfel de investigații.

Mecanismul de recuperare a banilor din fraudă bancară

În 2018, PG, PA și CNA au elaborat împreună Strategia de recuperare a mijloacelor financiare sustrase, în care se menționa că nu a fost recuperat încă niciun bun legat de fraudă bancară. Societatea civilă a pus întrebări serioase cu privire la scopul real al documentului și a criticat în continuare mecanismul de distragere a atenției opiniei publice de la beneficiarii reali.¹¹⁰

Pe 18 mai 2021, PG, împreună cu CNA, Serviciul Fiscal de Stat și SPCSB, a aprobat Mecanismul de recuperare a mijloacelor financiare sustrase din sistemul bancar¹¹¹. Vechea strategie a fost considerată ineficientă. Noul mecanism prevede 24 de acțiuni și 46 de subacțiuni împărțite pe obiective, după cum urmează:

- administrarea și valorificarea bunurilor sechestrare în cauzele penale aflate în curs de investigare;
- identificarea, confiscarea, administrarea și valorificarea altor bunuri în țară și în străinătate;
- planificarea și coordonarea activităților instituțiilor implicate;
- identificarea bunurilor ce urmează să fie urmărite în cadrul procedurilor civile;
- comunicarea;
- îmbunătățirea cadrului legislativ actual.

Mecanismul include un capitol special referitor la comunicarea rezultatelor către public, ce prevede furnizarea informațiilor cu privire la investigații, asigurând totodată confidențialitatea necesară.

¹⁰⁹ *Reformele anticorupție în Moldova. A cincea rundă pilot de monitorizare în cadrul Planului de acțiuni anticorupție de la Istanbul*, OECD, 2022, <https://www.oecd.org/corruption/acn/anti-corruption-reforms-in-moldova-9bb0367e-en.htm>.

¹¹⁰ *Strategie de recuperare sau strategie de persuasiune?* Centrul de Politici și Reforme, 18 iunie 2018, <https://watch.cpr.md/strategie-de-recuperare-sau-strategie-de-convingere/>.

¹¹¹ La aceasta se face referire în Nota privind gradul de executare a acțiunilor/subacțiunilor prevăzute de mecanismul de recuperare a mijloacelor financiare sustrase din sistemul bancar (perioada 1 ianuarie 2021 - 19 august 2021), <http://procuratura.md/file/NOTA%20mecanism%20de%20recuperare%20parlament.pdf>.

Rezultatele punerii în aplicare a mecanismului sunt raportate la fiecare patru luni către PG, care, la rândul său, este obligată să facă publice aceste rapoarte. Necesitățile logistice și financiare pentru funcționarea mecanismului nu au fost prevăzute; este nevoie de interpreți, analiști, rechizite de birou etc.¹¹²

Programul Național de Recuperare a Bunurilor Infraționale pentru perioada 2022-2027

Reprezentanții mai multor instituții de stat, experți naționali și internaționali lucrează în prezent la proiectul Programului Național de Recuperare a Bunurilor Infraționale pentru perioada 2022-2027, care urmează să fie aprobat de Parlament până la sfârșitul anului 2022. Scopul documentului de politici este de a accelera recuperarea bunurilor, inclusiv a banilor proveniți din fraudă bancară și din alte cazuri de rezonanță. Principalele obiective ale Programului sunt consolidarea sistemului prin modificarea legislației și crearea mecanismului de recuperare, inclusiv a mecanismului de repatriere a activelor.

Registrul Bunurilor Infraționale Indisponibilizate

În prezent, ARBI dispune de un registru electronic pentru a ține evidența bunurilor provenite din săvârșirea de infracțiuni ce rezultă din cazurile în care este implicată Agenția. Procurorii îl pot accesa, dar datele sunt incomplete. ARBI este, de asemenea, conectată la Programul integrat de gestionare a dosarelor instanțelor¹¹³, dar hotărârile judecătorești nu sunt publicate și încărcate în mod adecvat în sistem¹¹⁴. Prin urmare, lipsesc datele complete în această privință.

În 2020, Guvernul a adoptat o hotărâre privind Registrul bunurilor infraționale indisponibilizate.¹¹⁵ Registrul informatic urmează să fie administrat de ARBI, fiind interoperabil cu programele electronice ale instanțelor și ale procuraturii, datele urmând să fie furnizate și de executorii judecătorești și de Serviciul Fiscal de Stat. Utilizarea acestei baze de date ar trebui să sporească nivelul de securitate a informațiilor și integritatea datelor. De asemenea, va asigura istoricul modificărilor aduse informațiilor cu privire la sechestrurile anulate și, în general, va spori eficiența ARBI în procesele de recuperare, având acces la o mare varietate de date relevante.

3.3. Principalele provocări

În 2021 Parlamentul a aprobat un raport negativ privind activitatea CNA, printre altele, din cauza lipsei de progrese în recuperarea bunurilor provenite din fraudă bancară.¹¹⁶ În ceea ce privește ARBI, Parlamentul a constatat că datele care i-au fost furnizate nu corespundeau rapoartelor anuale ale CNA. De asemenea, Parlamentul a constatat că ARBI nu păstrează informațiile cu privire la sumele de bani care au intrat în bugetul de stat în urma unor hotărâri judecătorești definitive. Parlamentul a mai conchis că, deși funcția de executare a hotărârilor definitive de confiscare emise de instanțe aparține în prezent altor entități, ARBI ar trebui să fie informată în mod continuu și imediat cu privire la aceste procese.

ARBI nu are o analiză sau o viziune pe termen mediu și lung referitoare la necesitățile sale, domeniile în care s-ar impune îmbunătăți și prioritățile sale. Aceste lucruri pot fi realizate prin intermediul Programului Național de Recuperare a activelor Infraționale.

¹¹² Nota informativă pentru primele opt luni ale anului 2021 privind gradul de implementare a acțiunilor prevăzute în mecanism a fost făcută publică, PG, <http://procuratura.md/file/NOTA%20mecanism%20de%20recuperare%20parlament.pdf>.

¹¹³ Programul integrat de gestionare a dosarelor (PIGD) este un sistem multifuncțional utilizat în toate instanțele din Moldova. Acesta a fost conceput pentru a îmbunătăți eficiența, transparența și accesul public al instanțelor prin automatizarea și urmărirea ciclului de viață al unei cauze, de la depunerea inițială până la soluționarea cauzei și apel. Acesta facilitează colectarea, organizarea, distribuția și recuperarea eficientă și fiabilă a unor cantități semnificative de date specifice cauzelor.

¹¹⁴ „Transparența justiției versus datele cu caracter personal” - O analiză a modului de publicare a hotărârilor judecătorești în Republica Moldova, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, 2020, <https://crjm.org/wp-content/uploads/2020/01/Transparen-ta-just-vs-date-caract-pers.pdf>.

¹¹⁵ Conceptul tehnic a sistemului informațional automatizat „Registrul bunurilor infraționale indisponibilizate”, Hotărârea Guvernului nr. 34 din 22 ianuarie 2020, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120391&lang=ro.

¹¹⁶ Raportul de evaluare a activității Centrului Național Anticorupție pentru perioada 2016-2021, Parlamentul, 2021, <https://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=876fdabb-8f1f-4b0e-8048-7c77132c9674>.

În principiu, ARBI ar trebui să dispună de întregul mecanism de recuperare și să fie independentă. Până atunci însă, ar trebui consolidată executarea responsabilităților sale actuale, astfel încât să-și poată demonstra valoarea și funcționalitatea. Pe termen mai lung, procesul de recuperare a bunurilor infracționale trebuie să fie revizuit cap-coadă, revizuire care să includă ARBI, dar să nu se limiteze la aceasta.

Un raport din 2020 al Freedom House și al Centrului de Analiză și Prevenire a Corupției (CAPC) privind transpunerea normelor Convenției Națiunilor Unite împotriva Corupției (UNCAC) în legislația și practicile naționale ale Republicii Moldova¹¹⁷ a indicat că nu există date statistice privind numărul de cereri de asistență juridică din partea altor state pentru recuperarea bunurilor aflate în Republica Moldova și viceversa.

O provocare serioasă pentru ARBI este insuficiența de personal și fluctuația masivă a cadrelor din cauza remunerării precare. Evident, este nevoie de stimulente mai bune pentru a atrage specialiști calificați și motivați, inclusiv din sectorul financiar-bancar.

Persoanele intervievate au declarat că o altă provocare cu care se confruntă instituția este lipsa de informații actualizate, de instruire și de competențe în domenii precum evaluarea și administrarea întreprinderilor comerciale; evaluarea, administrarea și valorificarea criptomonedelor; piața (piețele) imobiliară(e); regimul metalelor și pietrelor prețioase; repatrierea bunurilor.

Alte provocări se referă la reticența procuraturii și a instanțelor de judecată în ceea ce privește indisponibilizarea bunurilor. ARBI are nevoie de avocați care să reprezinte interesele statului în procedurile civile privind recuperarea bunurilor. De asemenea, ARBI trebuie să poată angaja firme de avocatură private pentru a-i oferi asistență la recuperarea bunurilor în alte state. Există și alte probleme: imposibilitatea ARBI de a repatria valutele străine, atât în numerar, cât și în conturi bancare, deoarece banca ce deservește Trezoreria de Stat nu operează cu acestea; lipsa unei jurisprudențe uniforme în aplicarea dispozițiilor legale referitoare la valorificarea bunurilor indisponibilizate; lipsa unor rapoarte agregate privind bunurile recuperate, deoarece procesul de confiscare în sine este gestionat de PA¹¹⁸; și lipsa unei imagini statistice unificate și bine structurate, care ar putea fi, de asemenea, făcută publică.

Reprezentanții societății civile consideră că recuperarea bunurilor ar trebui să aibă un rol primordial în combaterea corupției și a crimei organizate în Republica Moldova. Până în prezent, nicio instituție nu și-a asumat rolul de campion în acest domeniu; mai multe instituții întreprind acțiuni limitate și necoordonate.¹¹⁹

¹¹⁷ *Măsurile de prevenire a corupției și recuperarea de bunuri în Republica Moldova: raport alternativ privind punerea în aplicare a Capitolelor II și V ale Convenției Națiunilor Unite împotriva Corupției*, Freedom House și Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției, 2020, https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Judicial_Integrity_UNCAC_Corruption_Prevention_Moldova_report_ROMANIAN.pdf.

¹¹⁸ *Sancțiunile ca instrument pentru recuperarea activelor*, Forumul civil pentru recuperarea activelor, 2020, https://cifar.eu/wp-content/uploads/2021/05/Sanc%C8%9Biuni-ca-Instrument-pentru-Recuperarea-Activelor_Moldova.pdf.

¹¹⁹ *Reformele anticorupție în Moldova. A cincea rundă pilot de monitorizare în cadrul Planului de acțiuni anticorupție de la Istanbul*, OECD, 2022, <https://www.oecd.org/corruption/acn/anti-corruption-reforms-in-moldova-9bb0367e-en.htm>.

3.4. Recomandări

1. Parlamentul ar trebui să atribuie prin lege competența ARBI de a efectua investigații financiare paralele în timpul examinării dosarelor în instanța de judecată și după pronunțarea sentinței. (6 luni)
2. Parlamentul ar trebui să asigure o remunerare atractivă pentru personalul ARBI (18 luni).
3. ARBI urmează să rămână în cadrul CNA pentru o perioadă de până la doi ani, sub rezerva unei evaluări independente a performanțelor sale. Ulterior, în eventualitatea unei evaluări pozitive, instituția ar trebui să devină independentă de CNA și să aibă mandatul complet de a se ocupa de recuperarea activelor în toate cauzele penale de rezonanță. (24 de luni)
4. ARBI ar trebui să identifice mecanisme suplimentare pentru recuperarea activelor infracționale în străinătate, inclusiv prin contractarea firmelor de avocatură și consultanților privați din străinătate, în funcție de necesități. (imediat și permanent)
5. ARBI ar trebui să își identifice necesitățile de consolidare a capacităților. (6 luni)
6. Partenerii de dezvoltare ar trebui să sprijine eforturile de consolidare a capacității ARBI. (12 luni)
7. CNA și ARBI ar trebui să solicite resurse financiare suficiente pentru a putea angaja firme de avocatură care ar oferi asistență la recuperarea activelor din alte state. De regulă, Parlamentul ar trebui să aprobe o astfel de solicitare. (12 luni)
8. Instanțele ar trebui să informeze imediat ARBI cu privire la deciziile definitive de confiscare a bunurilor infracționale. (12 luni și permanent)

4. Autoritatea Națională de Integritate (ANI)

4.1. Mandatul

Autoritatea Națională de Integritate (ANI) este o instituție publică independentă care asigură integritatea în exercitarea funcției publice sau a funcției de demnitate publică și prevenirea corupției prin verificarea averii și intereselor personale și a surselor acestora, precum și respectarea regimului juridic în ceea ce privește conflictele de interese, incompatibilitățile¹²⁰, precum și alte restricții și limitări. A fost creată în 2011 sub denumirea de Comisia Națională de Integritate (CNI), iar în 2016¹²¹ a fost reorganizată în Autoritatea Națională de Integritate, în urma operării modificărilor în Legea privind Autoritatea Națională de Integritate, Legea privind declararea averii și a intereselor personale și Legea privind integritatea.

ANI are următoarele funcții:

- verificarea averii și a intereselor personale, precum și a regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor și limitărilor;
- constatarea și sancționarea încălcărilor regimului juridic al averii și intereselor personale, al conflictelor de interese, al incompatibilităților, al restricțiilor și limitărilor;
- asigurarea bunei organizări a ANI și a administrării activității de promovare a integrității subiecților declarării averii;
- alte funcții stabilite prin lege.

În 2021 a fost modificată Legea privind Autoritatea Națională de Integritate și Legea privind declararea averii și intereselor personale¹²². Proiectul de lege prevede revizuirea unor elemente de bază ale activității ANI, cum ar fi consolidarea mecanismului de verificare a proprietății și a intereselor, și include următoarele îmbunătățiri:

- verificarea extinsă pentru a acoperi membrii familiei, părinții/socrii, copiii adulți și persoanele aflate în întreținerea subiecților care fac obiectul verificării.
- valoarea serviciilor ce trebuie declarate a crescut de la șase la zece salarii medii naționale.
- bunurile declarate trebuie să fie evaluate la valoarea lor reală la momentul achiziției.
- a fost adăugată obligația de a declara monedele virtuale (criptovaluta).
- s-a inversat sarcina probei. Subiecții verificării sau rudele/donatorii acestora poartă sarcina probei în ceea ce privește dubiile cu privire la bunurile declarate.

Potrivit art. 27 alin. 3 din Legea nr. 132/2016, cel puțin 40% din declarațiile de avere și de interese personale verificate pe parcursul unui an calendaristic se referă la titularii de funcții de demnitate publică, aceștia urmând a fi selectați aleatoriu pentru controlul din oficiu.

Supravegherea ANI este asigurată de Consiliul de Integritate.¹²³

ANI este responsabilă de constatarea averilor nejustificate și de formularea cererilor de confiscare. Aceasta nu investighează infracțiunea de îmbogățire ilicită, acțiune ce este de competența organelor de drept; responsabilitățile ANI se rezumă la domeniul administrativ și civil. Prin urmare, în cazul averii nejustificate

¹²⁰ În conformitate cu art. 16 din Legea nr. 133 cu privire la declararea averii și intereselor personale, subiectul declarării se află în incompatibilitate în cazul în care, pe lângă funcția sau demnitatea publică, deține/exercită concomitent o altă funcție, calitate sau activitate, fapt interzis de Constituția Republicii Moldova și/sau de alte acte legislative.

¹²¹ Având în vedere performanțele slabe ale CNI, în 2013 a început procesul de modificare a legii, finalizat în 2014. Cu toate acestea, guvernul nu a dedicat o atenție sporită reformelor din cauza turbulențelor politice, dar și a lipsei de voință. Modificările în cauză au intrat în vigoare abia în 2016. În perioada 2014-2016, activitatea ANI a fost efectiv paralizată.

¹²² Legea nr. 130 de modificare a Legii nr. 130 de modificare a Legii privind unele legi din 7 octombrie 2021, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128365&lang=ro.

¹²³ Acesta este format din șapte membri, selectați sau numiți de către Parlament, Guvern, CSM, CSP, Congresul Autorităților Locale din Moldova și Ministerul Justiției. Organizează concursul pentru ocuparea funcției de președinte al ANI; propune numirea președintelui, poate revoca și suspenda președintele și vicepreședintele ANI; aprobă strategia, activitatea, structura organizatorică, regulamentele interne și raportul de activitate ale ANI; și constată motivele de demitere a inspectorilor de integritate.

a oricăruia dintre declaranți, ANI poate solicita instanței confiscarea acestuia prin intermediul procedurilor civile.¹²⁴

4.2. Performanța

În conformitate cu Legea nr. 180 din 19 decembrie 2011¹²⁵, CNI a fost înființat cu scopul de a pune în aplicare verificarea și controlul declarațiilor de avere și interese personale¹²⁶. CNI a fost un organ colegial format din cinci membri, numiți de Parlament pentru un mandat de cinci ani în baza unor criterii politice: trei candidați din partea majorității parlamentare, un candidat din partea opoziției parlamentare și un candidat din partea reprezentanților societății civile. Astfel, componența CNI implica riscuri ridicate de influență politică.

Reorganizarea CNI în ANI în 2016 n-a dus la rezultate pozitive imediate¹²⁷. Cel puțin pe alocuri, au existat neînțelegeri sau lipsă de cooperare între ANI și organul său de supraveghere, Consiliul de Integritate (CI), precum și între președintele ANI Rodica Antoci și vicepreședintele Lilian Chișcă. Ca urmare, adoptarea mai multor decizii importante a fost amânată.

CNI avea mandatul de a constata conflictele de interese, dar numai CNA putea aplica sancțiuni. Termenul de prescripție pentru aplicarea sancțiunilor, care era atunci de trei luni, aproape că a redus la zero eforturile CNI de constatare a încălcărilor. Prin urmare, puține cauze au avut succes în instanțe. Principalele probleme din domeniul conflictului de interese au vizat angajarea rudelor și direcționarea contractelor către companii în care declaranții aveau un interes.

Primii șapte inspectori de integritate au fost angajați abia în 2018. În 2020, deși au fost adăugate 15 noi posturi de inspector, au fost angajate doar cinci persoane. În 2021, au fost adăugate alte 10 posturi și au fost angajați 13 inspectori. Începând cu iunie 2022, sunt angajați 25 de inspectori de integritate din cei 43 din statele de personal.

Salariul conducătorilor instituției se ridică la aproximativ 1.500 de euro pe lună. Cu toate acestea, există o discrepanță mare între conducere și un șef de subdiviziune (1.000 de euro), inspectori de integritate (700 de euro) și specialiști (500 de euro). Remunerarea neatractivă ar putea fi una dintre cauzele calificării joase și a performanțelor slabe ale inspectorilor de integritate.

Ca urmare a inițierii procedurilor contravenționale în baza Codului contravențional¹²⁸, numărul procedurilor contravenționale inițiate de inspectorii de integritate s-a dublat în perioada 2018-2019 și aproape că s-a dublat din nou în 2020. În 2021, numărul a scăzut la jumătate. Comparativ cu numărul de procese contravenționale inițiate, numărul de cauze trimise în instanță a scăzut în 2020 și a crescut ușor în 2021. În primele nouă luni ale anului 2022, au fost înregistrate 104 infracțiuni.

¹²⁴ *Reformele anticorupție în Moldova: A cincea rundă pilot de monitorizare în cadrul Planului de acțiune anticorupție al OCDE de la Istanbul*, OECD, 2022, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-moldova_9bb0367e-en.

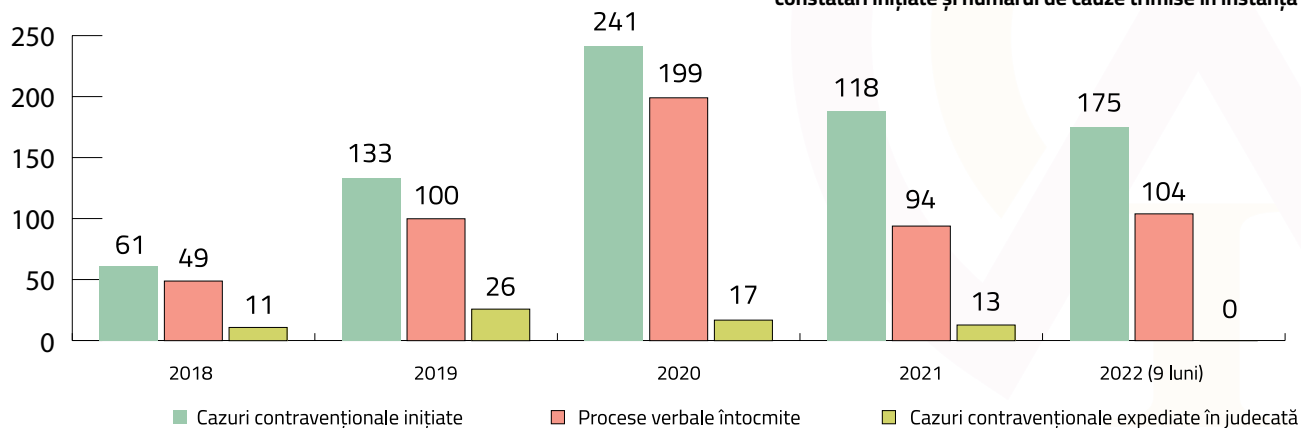
¹²⁵ Legea nr. 180 privind Comisia Națională de Integritate din 19 decembrie 2011 a fost abrogată prin Legea nr. 132 privind Autoritatea Națională de Integritate din 17 iunie 2016.

¹²⁶ CNI a avut următorul mandat: să verifice declarațiile de avere; să constate și să raporteze dacă există discrepanțe semnificative între bunurile și proprietățile obținute în timpul exercitării funcției care nu pot fi justificate; să depisteze și să raporteze încălcările prevederilor legale privind conflictele de interese și incompatibilitatea; să publice toate declarațiile pe pagina sa web și să asigure accesibilitatea permanentă a acestora; etc.

¹²⁷ *Analiza cadrului legislativ, a procedurilor interne, organizării și eficienței Autorității Naționale de Integritate din Republica Moldova*, Consiliul European, 2021, <https://rm.coe.int/eccd-aac-ml-d-tp4-effectiveness-of-nia-ro-/1680a36415>.

¹²⁸ Art. 330² (Încălcarea regulilor de declarare a averii și intereselor personale); Art. 313² (Nedeclararea sau nerezolvarea conflictului de interese); Art. 313⁴ (Încălcarea regimului juridic al incompatibilităților și limitărilor aplicabile funcției publice sau demnității publice); Articolul 313⁵ (Neadoptarea măsurilor privind executarea prevederilor Legii privind declararea averii și intereselor personale); Articolul 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 a funcționarilor publici (pantufraj/ușile rotative); Articolul 319¹ (Împiedicarea activității ANI).

Figura 6. Numărul de sancțiuni contravenționale inițiate de inspectorii de integritate, constatări inițiate și numărul de cauze trimise în instanță



Sursa: Rapoartele anuale ale ANI

Potrivit unui studiu al CRJM din 2022¹²⁹, în perioada 1 iulie 2018 – 1 martie 2022, CSJ a soluționat 31 de cazuri privind integritatea (12 se referă la incompatibilități, 19 la conflicte de interese, niciunul la nedeclararea averii și a intereselor personale). Nicio cauză privind nedeclararea averii nu a ajuns la CSJ. În 18 cazuri, judecătorii au respins cererile de anulare a constatărilor ANI, iar în 13 cazuri, solicitările ANI au fost respinse. Motivele respingerii s-au referit la validitatea constatărilor ANI sau încălcări ale procedurilor administrative de emitere a acestora.

Multe dintre hotărârile judecătorești nu au putut fi executate din cauza expirării mandatului subiecților (în special, al primarilor și consilierilor locali). Prin urmare, procedurile privind contravențiile au trebuit să fie încetate. Valoarea amenzilor a crescut de peste două ori în 2019 față de 2018 și a atins cel mai ridicat nivel în 2020 (456.500 de lei / 23.400 de euro). În 2021, numărul acestora a scăzut la jumătate față de anul precedent. Pe parcursul a șase luni ale anului 2022, valoarea amenzilor a fost mai mare decât suma înregistrată pentru tot anul 2021 (276.000 de lei / 14.153 de euro).

În 2018, ANI a fost restructurată. A fost înființată o nouă subdiviziune cu inspectori de integritate, mandatată cu verificarea declarațiilor de avere și interese personale. Au fost introduse noi instrumente, care permit depunerea declarațiilor de avere și interese personale online și posibilitatea de a accesa declarațiile de avere prin intermediul portalului declarațiilor al ANI.

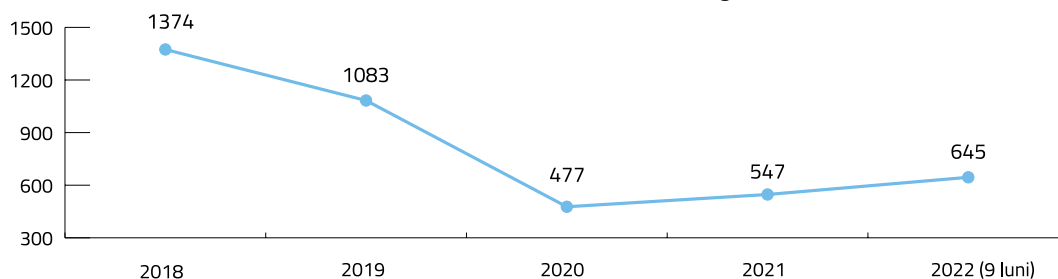
În cel de-al doilea raport de conformitate din faza a IV-a, din 25 septembrie 2020, Grupul de State împotriva Corupției (GRECO) a constatat că recomandarea referitoare la ANI privind asigurarea de către Autoritatea Națională de Integritate a unui control de o independență și eficiență sporită cu privire la respectarea de către membrii Parlamentului, judecători și procurori a normelor privind conflictele de interese, incompatibilitățile, declarațiile de avere și interese personale și declarațiile privind veniturile și proprietățile a fost doar parțial implementată¹³⁰. În pofida îmbunătățirilor notabile, raportul a recomandat ca eficiența generală a ANI să fie reevaluată în timp util. Au fost remarcate dificultățile întâmpinate de ANI în procesul de identificare a unor candidați cu un grad înalt de profesionalism și de asigurare a instruirii necesare pentru inspectorii de integritate. Procesul a fost îngreunat de moratoriul la angajarea în sectorul public (înghețarea angajărilor), de eșecul candidaților la testul poligraf (etapa finală), de remunerarea neatractivă pentru astfel de posturi (în urma reducerilor salariale) etc. În cele din urmă, GRECO a conchis că sunt necesare măsuri mai ferme pentru a face ANI mai eficace și mai eficientă, respectând în același timp independența judiciară.

¹²⁹ *Constatări ale Autorității Naționale de Integritate și practica judiciară*, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, 2022, crjm.org/actele-ani-practica-judecatoreasca/.

¹³⁰ Recomandarea se referă la „Asigurarea de către Comisia Națională de Integritate a unui control de o independență și eficiență sporite cu privire la respectarea de către deputați, judecători și procurori a regulilor privind conflictele de interese, incompatibilitățile, declarațiile de avere și interese personale și declarațiile privind veniturile și proprietățile”. Al doilea raport de conformitate, Consiliul European, Grupul de State împotriva Corupției, 2020 <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16809fec2b>.

În 2017 a fost introdus un mecanism controversat în articolul 31¹ din Legea nr. 82 privind integritatea. La cererea conducătorilor entităților publice (în cazul procedurilor de angajare prin concurs) sau a persoanelor fizice (care intenționează să candideze pentru funcții publice eligibile), ANI eliberează certificate de integritate. Astfel de documente pot conține constatări pozitive și/sau negative. În sens negativ, acestea pot include constatări nejustificate de avere și conflicte de interese de către ANI care au rămas în vigoare în ultimii trei ani, precum și interdicții existente de a ocupa o funcție publică sau interdicții de a ocupa funcții publice, impuse de instanțe. Un certificat pozitiv poate fi adesea utilizat în mod deliberat greșit, deoarece lipsesc informații esențiale. Certificatele nu includ nicio informație despre cazierul judiciar, încălcări constatate de ANI care au expirat sau sentințe judecătorești¹³¹. În practică, certificatele de integritate au eșuat ca filtre legitime de integritate, iar mulți candidați cu integritate îndoielnică au intrat în Parlament. În schimb, introducerea certificatelor de integritate a creat un volum de muncă suplimentar și a distras atenția inspectorilor de la verificarea averilor și a conflictelor de interese. Datele indică faptul că cel mai mare număr de certificate de integritate a fost eliberat în 2018 (1.374) și a scăzut în 2021 (547).

Figura 7. Numărul de certificate de integritate emise



Sursa: Rapoartele anuale ale ANI

În perioada preelectorală, ANI a eliberat 1,595 de certificate de integritate¹³² pentru potențialii candidați la alegerile parlamentare din 24 februarie 2019. Doar șase certificate eliberate conțineau aprobări.

4.3. Principalele provocări

Standardele interne și jurisprudența

Lipsa unor metodologii interne de control și practicile judiciare deficitare în ceea ce privește sarcina probei și standardele de justificare a averilor îndoielnice reprezintă provocări. În special, ANI a avut mai multe cazuri în care subiecții declarațiilor au prezentat contracte ca justificări pentru prețuri vădit false pentru bunurile obținute.¹³³ Subiectul declarației a invocat principiul „libertății contractuale” ca justificare pentru prețurile discutabile furnizate, susținând că prețul prevăzut în contract ar trebui să fie considerat ca fiind elementul de probă suprem. Prin urmare, subevaluarea bunurilor în declarațiile de avere ale judecătorilor¹³⁴, procurorilor¹³⁵ și chiar de către inspectorii de integritate¹³⁶ este larg răspândită. În mod regretabil, ANI a acceptat o astfel de justificare, din mai multe motive, inclusiv lipsa unei metodologii de control și de determinare a averii care i-ar fi permis să demonstreze la prima vedere incoerența declarațiilor și să transfere sarcina probei către declarant.¹³⁷

¹³¹ *Ce trebuie să știm despre certificatul de integritate?*, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, 2018, <https://old.crjm.org/en-ce-trebuie-sa-stim-despre-certificatul-de-integritate/>.

¹³² Analiza ANI privind eliberarea certificatelor de integritate în perioada 13 noiembrie 2018 - 24 ianuarie 2019, ani.md/ro/node/468.

¹³³ De exemplu, un judecător de la Curtea Supremă de Justiție a declarat că un Porsche Cayenne a fost cumpărat cu 550 de euro, în condițiile în care valoarea de piață a mașinii este de fapt de peste 860.000 de lei / 44.100 de euro.

¹³⁴ *Doi judecători cu case de lux și mașini cu prețuri suspecte vor fi verificați de Inspekția Judiciară*, Bizlaw.md, 21 iunie 2016, www.bizlaw.md/2016/06/21/doi-judecatori-cu-case-de-lux-si-masini-la-preturi-suspecte-vor-fi-verificati-de-inspectia-judiciara.

¹³⁵ *Procurori „săraci”, cu apartamente, case și zeci de mii de euro donați de părinți și rude*, Anticorupție.md, 18 iunie 2021, anticoruptie.md/ro/investigatii/justitie/saracii-procurori-cu-apartamente-case-si-zeci-de-mii-de-euro-donati-de-parinti-si-rude.

¹³⁶ *Mașinile subevaluate de inspectorii de integritate*, Ziarul de Garda, 2021, www.zdg.md/investigatii/ancheta/video-masiniile-su-bevaluate-ale-inspectorilor-de-integritate/.

¹³⁷ La 14 iulie 2016 CNI a respins cauza împotriva unui judecător al Curții Supreme de Justiție în acest sens și a sesizat CNA cu privire la decizia adoptată (www.zdg.md/wp-content/uploads/2016/07/Pitic-act-de-constatare.pdf). Nu există informații publice privind acțiunea CNA în legătură cu această sesizare. Cu toate acestea, în 24 martie 2022, ANI a adoptat un act de constatare prin care

În plus, există o neconcordanță între pragul valoric pentru verificarea persoanelor de către inspectorii de integritate („diferență substanțială”)¹³⁸ și de către inspectorii fiscali („diferență semnificativă”)¹³⁹. Pe pagina web a Serviciului Fiscal de Stat nu este disponibil niciun raport anual, deci nicio informație privind abaterile fiscale comise de către declaranți.

ANI nu a acordat prioritate controlului declarațiilor de avere și de interese personale. În perioada 2018–2021, din numărul de declarații completate (2018 – 69.107 declarații; 2020 – 65.806 declarații; 2021 – 65.232 de declarații), doar 4% au fost verificate în 2020 și 7% în 2021.

În perioada 2019 – 2021, inspectorii de integritate¹⁴⁰ au verificat 1.900 de declarații de avere și interese ale procurorilor au fost verificate. În urma unei decizii din 2022 a Consiliului de Integritate de a îmbunătăți criteriile de selectare a declarațiilor care urmează să fie verificate, evaluarea riscurilor de corupție sau a altor riscuri ar trebui să devină mai eficientă¹⁴¹. Din total, inspectorii de integritate au întocmit 71 de constatări privind posibile încălcări ale procurorilor, toate referindu-se la declarațiile de avere și de interese personale. Aproape toate cazurile de contravenție trimise în instanță (36 din 37 de cazuri) au fost legate de încălcarea normelor de declarare a averii și a intereselor personale. Valoarea totală a amenzilor aplicate procurorilor a fost de 64.000 de lei/3.300 de euro. Pentru aceeași perioadă, ANI a depus la PGRM șase sesizări privind declarații presupuse false.

În perioada 1 iulie 2018 – 1 martie 2022 nicio cauză privind nedeclararea averii nu a ajuns la CSJ¹⁴². Cele 31 de dosare examinate de CSJ se referă la conflicte de interese și incompatibilități. Acest fapt sugerează că examinarea dosarelor privind averea funcționarilor publici durează mult timp sau se prelungește în mod nejustificat în unele cazuri. Dosarele ANI au fost respinse în special în cazul unor persoane cu funcție de demnitate publică. Patru din cinci astfel de dosare au fost respinse de instanțe. În cazul altor funcționari, doar 9 din 26 de dosare ANI au fost respinse. Acest lucru sugerează fie că persoanele cu funcții de demnitate publică au avut avocați mai buni, fie că ANI nu a reușit să demonstreze că au comis o încălcare, fie că judecătorii sunt mai îngăduitori cu persoanele cu funcții de demnitate publică. Patru cazuri ale ANI au fost încetate deoarece nu au respectat termenul limită pentru emiterea constatărilor în modul stabilit în Codul administrativ.

În septembrie 2020 ANI a elaborat o strategie de dezvoltare instituțională¹⁴³. Aceasta nu a furnizat niciun fel de informații sau referiri la o evaluare a performanței, a rezultatelor sau a impactului activității ANI¹⁴⁴. În iunie 2021, CI a decis să revină la elaborarea noii strategii instituționale a ANI și să relanseze activitatea grupului de lucru pentru a finaliza documentul¹⁴⁵. Cu toate acestea, strategia instituțională nu a fost încă adoptată.

Verificarea declarațiilor de avere ale persoanelor care dețin funcții de demnitate publică

O altă provocare în activitatea ANI a fost lipsa unei strategii clare privind verificarea prioritară a persoanelor cu funcție de demnitate publică și a cazurilor cu discrepanțe semnificative între averea declarată și cea de facto

atestă o diferență de 677.798 de lei / 34.750 de euro între bunurile obținute și veniturile realizate în 2014 (ani.md/ro/file/5181/download?token=sjA_gxO5). Dosarul se află pe rol la Curtea de Apel Chișinău.

¹³⁸ Conform Legii privind averea și interesele personale, *diferența substanțială* este diferența de 20 de salarii medii lunare pe economie dintre averea persoanei care face obiectul declarației la începutul verificării și la intrarea în funcție/încetare/mandat, ținând cont de veniturile obținute și de cheltuielile suportate de persoana care face obiectul declarației și de membrii familiei. În prezent, diferența în cauză este de circa 198.000 lei/10.150 EUR.

¹³⁹ Potrivit Codului fiscal, *diferența semnificativă* se referă la înregistrarea unei diferențe mai mari de 300.000 lei / 15.400 euro între venitul impozabil estimat și venitul impozabil declarat. Astfel, el/ea este supus(ă) metodelor de estimare indirectă.

¹⁴⁰ *Monitorizarea declarațiilor de venituri și avere de către procurori*, Transparency International–Moldova, 2022, www.transparency.md/wp-content/uploads/2022/05/TI_Moldova_Monitoring_the_declarations_of_incomes_and_properties_by_the_Prosecutors_of_RM.pdf.

¹⁴¹ Hotărârea nr. 17 din 5 iulie 2022 a Consiliului de Integritate cu privire la aprobarea criteriilor de selectare și verificare a declarațiilor de avere și interese personale, <https://ani.md/sites/default/files/HCI17.PDF>.

¹⁴² *Actele ANI și practica judiciară referitoare la acestea*, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, 2022, <https://crjm.org/wp-content/uploads/2022/06/2022-06-23-Acte-ANI-draft.pdf>.

¹⁴³ Strategia de dezvoltare instituțională a ANI, 2020, [https://cni.md/sites/default/files/Strategia%20ANI%20\(proiect\).pdf](https://cni.md/sites/default/files/Strategia%20ANI%20(proiect).pdf).

¹⁴⁴ *Analiza cadrului legislativ, a procedurilor, organizării și eficienței Autorității Naționale de Integritate din Republica Moldova*, Consiliul European, 2021, rm.coe.int/eccd-aac-ml-d-tp4-effectiveness-of-nia-eng-/1680a36414.

¹⁴⁵ Hotărârea nr. 10 a Consiliului de Integritate din 28 iunie 2021, <https://cni.md/sites/default/files/HCI%2010%20din%2028.06.2021%20.PDF>.

a declaranților. În schimb, majoritatea cazurilor din perioada 2018-2021 s-au axat pe conflictele de interese la nivel local. Categoriile de subiecți vizați în actele de constatare întocmite de inspectorii de integritate, sunt următoarele:

Tabelul 12. Categoriile de subiecți vizați în actele de constatare a încălcărilor

Categoriile subiecților declarației	Total constatări					TOTAL
	2018	2019	2020	2021	2022 (9 luni)	
Deputați în Parlament și foști deputați	0	1	5	10	5	21
Secretari de stat	0	0	1	1	0	2
Procurori	0	1	1	5	4	11
Judecători (membri ai CSM) și ex-judecători	0	0	1	4	4	9
Primari și viceprimari	6	24	54	59	41	184
Șefi sau șefi adjuncți de unitate teritorială	0	0	9	7	3	19
Consilieri locali	3	15	42	41	25	126
Funcționari publici, inclusiv cei cu statut special	13	18	42	31	31	135
Șefi sau directori adjuncți de organizații publice	7	35	52	53	36	183
Altele	0	0	3	5	3	11
TOTAL	29	94	210	216	152	701

Sursa: Rapoartele anuale ale ANI

În 2020, inspectorilor de integritate le-au fost distribuite aleatoriu 1.332 de declarații, în urma cărora au fost întocmite 752 de procese-verbale (dintre care 400 au dus la inițierea verificărilor). În 210 cazuri, ANI a constatat încălcări. Cu alte cuvinte, 17% dintre declaranți au depus declarații dubioase sau de-a dreptul false. În mod similar, în 2021, inspectorii de integritate au întocmit 1.301 procese-verbale, dintre care 404 au dus la inițierea unui control. Au fost constatate încălcări în 217 cazuri.¹⁴⁶ Acest model reflectă un nivel extrem de ridicat de integritate îndoielnică în rândul declaranților.

Articolul 2 din Legea nr. 133 prevede că prin diferență substanțială se înțelege o diferență care depășește 20 de salarii lunare medii pe economie între bunurile dobândite și veniturile obținute de persoana care face obiectul declarației împreună cu membrii familiei sale sau cu concubinul său în timpul mandatului său sau în exercitarea funcției publice ori a demnității publice. Definiția diferenței substanțiale se bazează pe o comparație între avere și venit și nu ia în considerare cheltuielile neobișnuit de mari care depășesc sursele de venit declarate.

Funcționarea sistemului informațional automatizat „e-Integritate”

În 2018 ANI a lansat sistemul electronic informațional automatizat „e-Integritate”, care de atunci a fost sîn 2018, ANI a lansat sistemul „e-Integritate”, care de atunci a fost dezvoltat continuu. Prin Hotărârea Guvernului nr. 228, din 10 aprilie 2020, a fost aprobat Regulamentul privind organizarea și funcționarea sistemului informațional automatizat „e-Integritate”. „E-integritate” se referă la un mecanism de analiză automată a declarațiilor și prevede compararea datelor din declarațiile de avere cu cele din alte registre/sisteme de stat. Printre acestea se numără registrul de stat al transporturilor, registrul de stat al persoanelor juridice, registrul de stat al populației, registrul bunurilor imobile, sistemul informațional al Serviciului Fiscal de Stat etc. Cu toate acestea, există dificultăți în ceea ce privește determinarea valorii

¹⁴⁶ Raportul anual al ANI pentru 2021, 2022, https://ani.md/sites/default/files/Aprobat_CI_RaportulDeActivitate_2021.pdf.

anumitor bunuri infracționale și efectuarea de controale cu privire la persoanele cu care funcționarii publici au avut tranzacții.¹⁴⁷ Astfel, este necesar să fie dezvoltate și integrate instrumente de analiză statistică în „sistemul e-Integritate” pentru a le utiliza, împreună cu alte metode, în procesul de selectare a declarațiilor și de verificare ulterioară a acestora.

Distribuirea dosarelor în cadrul ANI

Trei dintre cei 20 de inspectori de integritate au emis circa 30% din numărul total al actelor de constatare publicate.¹⁴⁸ Această discrepanță ar putea sugera că, în pofida sistemului automatizat „e-Integritate”, există probleme legate de distribuția aleatorie a cazurilor în cadrul ANI și de lipsa instrumentelor de gestionare a supravegherii. Aceste probleme au fost confirmate ulterior de actuala conducere a ANI.¹⁴⁹ A existat o lipsă totală de supraveghere, mai ales în ceea ce privește respectarea unor termene rezonabile. Deoarece nu au fost stabilite niciodată termene de examinare a cazurilor, în 2021 inspectorii de integritate examinau dosare din 2016. Această situație precară este cu atât mai gravă cu cât termenul de prescripție este de trei ani de la momentul în care declarația a fost depusă la ANI. Astfel, se atestă lipsă unor instrumente de management pentru a verifica dacă sunt respectate termenele de examinare a dosarelor, precum și a unor mecanisme de tragere la răspundere.¹⁵⁰

Întârzieri la numirea conducerii ANI

În conformitate cu articolul 9 din Legea nr. 132 privind Autoritatea Națională de Integritate, ANI este condusă de un președinte și asistată de un vicepreședinte. Ambii sunt numiți de către președintele țării la propunerea Consiliului de Integritate. Mandatul președintelui și al vicepreședintelui este de cinci ani, fără posibilitatea de a fi numiți din nou în funcție. La 5 aprilie 2022 președintele Autorității a demisionat din funcție, iar mandatul vicepreședintelui ANI expiră în decembrie 2022. Timp de șapte luni de când funcția de președinte a devenit vacantă, nu a fost lansat niciun concurs. Cu toate acestea, pe 21 iulie 2022 Consiliul de Integritate a publicat pentru consultări publice proiectul de regulament privind organizarea și desfășurarea concursului pentru funcția de președinte al ANI. La 25 octombrie 2022¹⁵¹, procesul de consultare a fost prelungit.

¹⁴⁷ *Analiza cadrului legislativ, a procedurilor, organizării și eficienței Autorității Naționale de Integritate din Republica Moldova*, Consiliul Europei, 2021, rm.coe.int/eccd-aac-mld-tp4-effectiveness-of-nia-eng-/1680a36414.

¹⁴⁸ *Actele Autorității Naționale de Integritate și practica judecătorească referitoare la acestea*, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, 2022, <https://crjm.org/actele-ani-practica-judecatoreasca/>.

¹⁴⁹ Au fost rezolvate deficiențele identificate în ceea ce privește repartizarea aleatorie a cazurilor în cadrul sistemului „e-Integritate”, <https://ani.md/ro/node/256>.

¹⁵⁰ În prezent nu există un inspector-șef de integritate cu competență de a supraveghea respectarea termenelor, asigurând o practică uniformă.

¹⁵¹ Comunicat de presă privind procesul de selectare a președintelui ANI, <https://cni.md/ro/node/2671>.

4.4. Recomandări

1. Parlamentul ar trebui să elimine certificatele de integritate introduse prin articolul 311 din Legea nr. 82 privind integritatea. (6 luni)
2. Parlamentul ar trebui să consolideze competențe ANI cu activități de prevenire a corupției și de integritate. (12 luni)
3. Parlamentul ar trebui să asigure o remunerare atractivă și adecvată pentru personalul ANI. (18 luni).
4. ANI și Consiliul de Integritate ar trebui să elaboreze și să aprobe o strategie de dezvoltare instituțională cu impact și rezultate măsurabile. (imediat și permanent)
5. ANI trebuie să-și consolideze capacitatea de analiză a informațiilor din bazele de date oficiale și din sursele deschise din țară și din străinătate. (imediat și permanent)
6. ANI ar trebui să continue eforturile de dezvoltare și actualizare a mecanismelor electronice de verificare automată și de verificare încrucișată cu bazele de date oficiale. (imediat și permanent)
7. ANI ar trebui să-și dezvolte capacitățile de verificare urmărind scopul de a ajunge la verificarea detaliată a cel puțin 10% din numărul total de declarații pe an. (imediat și permanent)
8. ANI ar trebui să definească mai bine și să îmbunătățească metodologia privind verificarea averii și intereselor personale. (6 luni).
9. Conducerea ANI ar trebui să îmbunătățească semnificativ supravegherea și controlul inspectorilor de integritate, inclusiv în ceea ce privește punerea în aplicare a metodologiei de control al averilor și intereselor personale, conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor. (imediat și permanent) și, printre altele, stabilirea unor termene limită pentru întocmire și a unor măsuri de sancționare proporționale performanțelor insuficiente.
10. Rapoartele anuale ale ANI ar trebui să fie mai informative, elaborate într-o manieră care să permită compararea datelor cu perioadele anterioare. Rapoartele ar trebui să fie accesibile, iar conținutul analizei și constatărilor să fie prezentată într-o formă ușor de utilizat de către publicul larg. (următoarele rapoarte anuale)
11. ANI ar trebui să țină evidența jurisprudenței în materie de integritate și să instituie o platformă de comunicare cu Curtea Supremă de Justiție privind problemele de interpretare juridică a normelor referitoare la integritate. (imediat și permanent)
12. ANI ar trebui să coopereze cu Institutul Național al Justiției în ceea ce privește instruirea judecătorilor și a procurorilor în materie de integritate. (imediat și permanent)
13. ANI ar trebui să elaboreze o strategie și un plan de acțiuni pentru comunicarea cu publicul și mass-media, inclusiv prezentarea rezultatelor sale, campanii de informare privind conflictul de interese, incompatibilități, ș.a. Toate materialele informative ar trebui să fie întocmite într-un limbaj accesibil publicului larg și concepute pentru a fi ușor de utilizat. (imediat și permanent)

5. Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor (SPCSB)

5.1. Mandatul

Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor (SPCSB) este un centru național de colectare, analiză și diseminare a datelor financiare și, totodată, o importantă interfață între sectorul financiar și profesii libere de specialitate, pe de o parte, și sistemul organelor de drept, pe de altă parte. Pentru a reduce vulnerabilitatea sectorului financiar-bancar și nebanancar la riscul de spălare a banilor (SB) și de finanțare a terorismului (FT), SPCSB efectuează operațiuni analitice combinate cu investigații financiare pentru a identifica schemele de spălare a banilor, care sunt trimise ulterior spre examinare suplimentară de către autoritățile de urmărire penală.¹⁵²

SPCSB a fost creat în 2003 în cadrul CNA, separându-se treptat. În 2007, autonomia Serviciului a fost consolidată prin Legea nr. 190, iar în 2017 SPCSB a devenit o structură independentă, ca urmare a transpunerii directivelor UE în acest domeniu.¹⁵³ În perioada când au avut loc spălări de banilor la scară largă, SPCSB ar fi întreprins anumite acțiuni pe baza unor considerente politice.¹⁵⁴ Cu toate acestea, autoritățile naționale și partenerii internaționali au investit resurse financiare și umane substanțiale pentru a spori capacitatea instituției și a-i asigura independența operațională.

În 2012, MONEYVAL¹⁵⁵ a evaluat Republica Moldova la capitolul conformitatea sistemului național cu standardele internaționale, inclusiv în ceea ce privește respectarea recomandărilor Grupului de Acțiune Financiară Internațională (GAFI) și a Directivelor CE nr.2005/60 – privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor și finanțării terorismului și nr.2006/70 – privind stabilirea măsurilor de punere în aplicare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului în ceea ce privește definiția „persoanelor expuse politic” și criteriile tehnice de aplicare a procedurilor simplificate de precauție privind clientela, precum și de exonerare pe motivul unei activități financiare desfășurate în mod ocazional sau la scară foarte limitată. Pentru a da curs recomandărilor, a fost adoptat un plan de acțiuni privind punerea în aplicare a Strategiei Naționale de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor și a Finanțării Terorismului pentru perioada 2013-2017. În plus, Acordul de Asociere dintre UE și Republica Moldova a prevăzut în mod expres transpunerea directivelor UE privind utilizarea sistemului financiar pentru spălarea banilor sau finanțarea terorismului. Proiectul de lege din 2017 cuprindea atât recomandările GAFI, cât și directiva UE.¹⁵⁶

SPCSB are, printre altele, următoarele atribuții conform legii¹⁵⁷:

- primește, înregistrează, analizează, prelucrează și transmite organelor competente informații privind activitățile și tranzacțiile suspecte de spălare de bani și de finanțare a terorismului;
- sesizează organele de drept relevante cu privire la suspiciunile privind SB, FT sau alte infracțiuni;
- efectuează investigații financiare pentru a identifica sursa bunurilor suspectate de SB/FT;
- supraveghează respectarea de către entitățile raportoare a dispozițiilor legii, inclusiv raportarea activităților și tranzacțiilor suspecte;
- emite decizii de oprire a executării activităților suspecte de spălare de bani;
- constată și examinează contravențiile care îi sunt atribuite prin mandat;
- aplică sancțiuni contravenționale, sancțiuni pecuniare și alte tipuri de sancțiuni;

¹⁵² Pagina web a SPCSB, <http://spscb.gov.md/ro/page/about>.

¹⁵³ Legea nr. 308 privind prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului din 22 decembrie 2017, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=133298&lang=ro#.

¹⁵⁴ *Republica Offshore. Analiza factorilor care au contribuit la fraudă sistematică și spălarea banilor în sectorul bancar, de asigurări și financiar din Moldova*, Comitetul Consultativ Independent Anticorupție, 2022, ccia.md/wp-content/uploads/2022/07/Repubblica-Offshore-Analiza-factori-contribuit-fraudă-sistematică-spălarea-banilor-sectorul-bancar-de-asigurari-financiar-Moldova.pdf.

¹⁵⁵ Comitetul de experți pentru evaluarea măsurilor de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului, pagina web [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/RMDV_MER_MONEYVAL\(2012\)28_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/RMDV_MER_MONEYVAL(2012)28_en.pdf).

¹⁵⁶ Raportul anual pentru 2017, SPCSB, <http://spscb.gov.md/storage/reports/October2019/fyu2UwpDpM7VrjDCaXLI.pdf>.

¹⁵⁷ Legea nr. 308 privind prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului din 22 decembrie 2017.

- furnizează, la cererea organului de urmărire penală, informații privind activitățile și tranzacțiile suspecte.

Autoritățile publice naționale și organele cu funcții de supraveghere ale entităților raportoare asigură accesul liber și online al SPCSB la resursele de informații, inclusiv la cele care conțin date cu caracter personal.¹⁵⁸

5.2. Performanța

După 16 ani în cadrul CNA, începând cu 2017, SPCSB și-a reconfigurat activitățile și responsabilitățile, inițiind un amplu proces de ajustare a legislației secundare și de consolidare a capacității sale instituționale. În prezent, instituția este bine dotată pentru a oferi sprijin organelor de drept. SPCSB verifică diverse baze de date și, dacă identifică suspiciuni, le raportează.

La identificarea tranzacțiilor suspecte, informațiile sunt transmise organelor de drept. Cu regret, agențiile care primesc date au afirmat în repetate rânduri că nu dispun de specialiștii necesari pentru a evalua și analiza informațiile recepționate. SPCSB poate aplica sancțiuni entităților raportoare, cum ar fi băncile, pentru că nu își îndeplinesc obligațiile legale de raportare. În ceea ce privește o bancă comercială, potrivit unei persoane intervievate, au fost aplicate aproximativ 200 de amenzi. În același timp, în 2017, limita amenzii a fost de 2.000 de lei / 100 de euro, o sumă neglijabilă, în niciun caz proporțională cu impactul potențial al unor astfel de încălcări. Din fericire, din 2020, sancțiunile au fost majorate până la 5 milioane de euro.

În prezent, există 30 de posturi de personal în cadrul SPCSB, dintre care sunt 21 ocupate. În cazul în care apar mai multe sarcini, inclusiv pentru a colabora mai strâns cu procurorii sau în cadrul unor grupuri de lucru (de ex., pentru a lucra la Strategia de Recuperare a Bunurilor Infractionale), ar fi nevoie de mai mult personal.

Înainte de a deveni independent de CNA, salariile în cadrul Serviciului erau relativ mari în comparație cu media națională. SPCSB a păstrat aceleași salarii pentru cei care au venit de la CNA, în timp ce pentru persoanele venite din afară au fost stabilite la jumătate. În 2021, un angajat nou urma să primească 8.000 de lei / 410 euro, un salariu pentru care puțini profesioniști candidează. Ca urmare, sunt angajați studenți (trei în ultima vreme) și instruiți.

Tabelul 13. Salariile personalului SPCSB

FIU staff	2018	2021	Increase
Director	17.380 de lei / 890 de euro	33.430 de lei / 1.710 de euro	+92%
Șef de secție	13.400 de lei / 687 de euro	16.750 de lei / 850 de euro în 2021	+25%
Inspector	7.620 de lei / 390 de euro	9.530 de lei / 490 de euro în 2021	+25%

Sursa: informații primite de la SPCSB

Salariile au crescut din 2018 până în 2021. Principala problemă este fluctuația de personal: pleacă angajații cu performanțe înalte și cei cu experiență bună. La 29 septembrie 2022, Guvernul a aprobat o majorare cu 120% a salariilor.¹⁵⁹

Potrivit SPCSB, cooperarea națională și internațională este bună.¹⁶⁰ Noua lege prevede platformele necesare pentru a coopera cu Comisia Națională a Pieței Financiare (CNPF), Banca Națională a Moldovei (BNM), CNA, MAI, procuratura etc.

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Hotărârea Guvernului nr. 671, 29 septembrie 2022, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=133497&lang=ro.

¹⁶⁰ SPCSB participă în mod activ la sesiunile de lucru și reuniunile MONEYVAL, Conferința părților CETS 198, EUROPOL, CARIN, TAIEX, OSCE, EAG, GUAM și, de asemenea, ia parte la cooperarea pe platforma Grupului EGMONT.

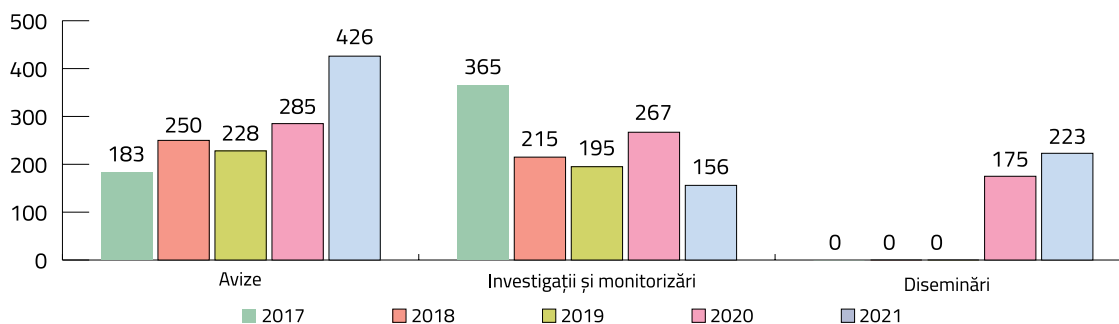
Cooperarea bilaterală internațională s-a îmbunătățit de-a lungul timpului. SPCSB are în vigoare memorandumuri de cooperare bilaterală cu 43 de state.¹⁶¹

SPCSB este împuternicită să supravegheze și să verifice conformitatea entităților raportoare cu legislația relevantă. Principalele încălcări constatate se referă la neaprobarea sau nerespectarea politicilor și a metodelor de precauție în ceea ce privește clienții, controale interne deficitare, conformitate, neinformarea SPCSB cu privire la tranzacțiile în numerar sau de transfer care depășesc 200.000 de lei / 10.250 de euro, precum și neasigurarea condițiilor de desemnare a unor angajați care să implementeze în mod specific cerințele AML. SPCSB organizează întâlniri periodice cu reprezentanții entităților raportoare pentru a le informa cu privire la responsabilitățile și procedurile de raportare.

În anul 2021 SPCSB a efectuat 11 proceduri de control, a aplicat amenzi în cazul a șapte entități și a emis ordine în cazul a patru (în valoare totală de 680.900 de lei / 34.910 de euro).¹⁶²

În afară de activitatea operațională, SPCSB desfășoară, de asemenea, activități analitice pentru a asista organele de drept, autoritățile fiscale și organele de supraveghere, pentru a crea profiluri financiare ale acționarilor băncilor comerciale, ale asociațiilor din asociațiile de credit nebancaire, ale candidaților la funcțiile de conducere ale entităților raportoare, precum și avize consultative privind împrumuturile externe. Ori de câte ori este identificată o suspiciune rezonabilă privind SB, SPCSB diseminează informațiile către organele de drept.

Figura 8. Numărul de note analitice, investigații și diseminări



Sursa: Rapoartele anuale ale SPCSB

5.3. Principalele provocări

Cadrul juridic și instituțional al SPCSB a pus bazele unei instituții eficiente. Mai mulți interlocutori s-au exprimat în termeni elogioși cu privire la dezvoltarea instituțională și la profesionalismul personalului SPCSB. SPCSB este un bun exemplu de impact benefic al unui suport calitativ în materie de resurse umane și consecvent din partea partenerilor de dezvoltare.¹⁶³

5.4. Recomandare

1. SPCSB ar trebui să rămână independent. Actuala formulă operațională s-a dovedit a fi potrivită și funcțională.

¹⁶¹ De exemplu, din Letonia, la început, SPCSB nu primea informații, deoarece legislația nu permitea schimbul de informații. Au avut loc ședințe bilaterale și omologii letoni au înțeles amploarea solicitării moldovenești și, după operarea modificărilor în legislație în 2015, personalul SPCSB afirmă că cooperarea internațională a început să se îmbunătățească.

¹⁶² Raportul anual pentru 2021, SPCSB, <http://spscb.gov.md/storage/reports/May2022/Pcy15VZfaNXS2hvnJ4pq.pdf>

¹⁶³ Republica Moldova a îmbunătățit măsurile de combatere a spălării banilor și finanțării terorismului, demonstrând un progres bun în ceea ce privește nivelul de conformitate cu standardele GAFI (Grupul de Acțiune Financiară Internațională), conchide MONEYVAL, organismul de combatere a spălării banilor al Consiliului European, într-un raport de monitorizare publicat la 10 iunie 2022. Cu toate acestea, în domeniul noilor tehnologii, unde au fost introduse noi cerințe internaționale pentru activele virtuale, ratingul Moldovei a fost retrogradat. MONEYVAL majorează ratingurile Moldovei ca urmare a îmbunătățirii măsurilor de prevenire a spălării banilor: un nou raport, CE, 10 iunie 2022, <https://www.coe.int/en/web/moneyval/-/moneyval-upgrades-moldova-s-ratings-following-improvements-in-measures-to-prevent-money-laundering-new-report>.

Capitolul 2. Rolul instanțelor în infrastructura anticorupție

Instanțele joacă întotdeauna un rol crucial în combaterea corupției. Judecătorii autorizează cele mai importante măsuri speciale de investigație pe perioada urmăririi penale și, în ultimă instanță, examinează și decid asupra cauzelor prezentate de procuratură.

Mai multe exemple nefericite de cazuri de corupție din sistemul judecătoresc au fost aduse în atenția opiniei publice în 2016, dezvăluind că 16 judecători ar fi fost complici în activități de spălare a circa 70 de miliarde de dolari americani în cadrul schemei rusești de spălare a banilor¹⁶⁴. Rolul instanțelor în această conspirație a fost semnificativ, dat fiind faptul că anume ele au emis ordonanțe judecătorești pentru transferuri de fonduri suspecte. Dosarele împotriva judecătorilor sunt încă în curs de examinare. Deși CSM a fost la curent cu implicarea judecătorilor în cazurile respective încă din 2012, se pare că nu a luat măsuri până în 2016, mult timp după ce au fost aduse daune sistemului bancar moldovenesc.

Mai mulți judecători implicați în cazurile respective au fost fie evaluați cu „foarte bine” în evaluările lor de performanță de către organele relevante ale CSM, fie au fost promovați în funcții administrative în cadrul judecătoriilor sau la curțile de apel în perioada 2014–2016.¹⁶⁵ PA nu a dezvăluit că a încetat urmărirea penală în ceea ce privește judecătorii respectivi.¹⁶⁶ La 27 octombrie 2020, CSM a acceptat cererea a cinci dintre judecătorii urmăriți în dosarul „spălătoriei rusești” de a le fi anulată suspendarea din funcție și de a reveni la locul de muncă. Ulterior, alți doi judecători au fost găsiți vinovați de emiterea cu bună știință a unei hotărâri judecătorești contrare legii, dar eliberați de răspundere penală în legătură cu intervenirea prescripției de tragere la răspundere penală; un altul a fost achitat. Unsprezece cauze sunt în curs de examinare în instanță, iar avocații depun multiple cereri de recuzare împotriva judecătorilor care examinează cauzele, ceea ce duce la amânări.¹⁶⁷

Referitor la alte acuzații de corupție în privința judecătorilor, deși au fost inițiate cauze penale, doar un judecător a fost găsit vinovat de luare de mită („corupție pasivă”) și condamnat la șapte ani de închisoare. Un alt judecător a fost găsit vinovat de aceeași infracțiune în prima instanță, dar a fost achitat ulterior de Curtea Supremă de Justiție.¹⁶⁸

Articolul 307 din Codul Penal al Republicii Moldova privind „*pronunțarea cu bună-știință de către judecător a unei hotărâri, sentințe, decizii sau încheieri contrare legii*” este considerat un mecanism care pune în pericol independența justiției.¹⁶⁹ Mai mulți judecători au fost supuși urmăririi penale în temeiul acestei dispoziții, a cărei constituționalitate a fost confirmată de Curtea Constituțională în 2018. Decizia respectivă a stabilit că un judecător poate fi urmărit penal „*doar în baza unor probe incontestabile, care ar demonstra intenția judecătorului în emiterea actului judecătoresc contrar legii*”¹⁷⁰.

¹⁶⁴ Conferința de presă a șefului PA și a șefului urmăririi penale a CNA din 21 septembrie 2016, procuratura.md/md/news/1211/1/6755/.

¹⁶⁵ Promisiunea neîndeplinită privind un sistem judecătoresc independent în Moldova, Raport al misiunii, Comisia Internațională a Juriștilor, 2019, https://crim.org/wp-content/uploads/2019/03/2019-ICJ-Raport-Independenta-Justitiei-RM_RO.pdf.

¹⁶⁶ Raport privind monitorizarea selectivității justiției penale, Freedom House Moldova, 2021, <https://www.lhr.md/ro/2021/10/raportul-de-monitorizare-selectivitatii-justitiei-penale-2020-2021/>.

¹⁶⁷ Dosarele judecătorilor din „Laundromat”. Unii au cerut recuzarea judecătorilor, alții cer despăgubiri de la stat, Ziarul de Gardă, 27 iunie 2021, www.zdg.md/stiri/stiri-justitie/dosarele-judecatorilor-din-laundromat-unii-au-cerut-recuzarea-judecatorilor-altii-cer-despagubiri-de-la-stat/.

¹⁶⁸ Trei judecători condamnați în ultimii doi ani pentru corupție, Anticorupție.md, 2016, <https://anticoruptie.md/ro/stiri/trei-judecatori-condamnați-pentru-acte-de-corupție-in-ultimii-doi-ani>.

¹⁶⁹ Promisiunea neîndeplinită privind un sistem judecătoresc independent în Moldova, Raport al misiunii, Comisia Internațională a Juriștilor, 2019, https://crim.org/wp-content/uploads/2019/03/2019-ICJ-Raport-Independenta-Justitiei-RM_RO.pdf

¹⁷⁰ Hotărârea Curții Constituționale nr. 12 din 28 martie 2017, disponibilă la adresa <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=612&l=ro>.

Un raport al Freedom House din 2019, care monitorizează selectivitatea justiției penale în Republica Moldova,¹⁷¹ a evidențiat tratamentul inegal în cadrul unor cauze penale similare care, potrivit procurorilor, au legătură cu dosarul fraudei bancare. Politicianul și omul de afaceri Ilan Șor, în prezent fugar, a beneficiat de tratament preferențial din partea organelor de urmărire penală și a instanțelor de judecată. Tergiversările în procesele de judecată au fost, de asemenea, un simptom al justiției selective în cazul Șor: din cele 98 de ședințe de judecată monitorizate, 68 au fost amânate.¹⁷² Raportul relevă că justiția selectivă este produsul unei colaborări nefirești dintre politic și justiție, iar selectivitatea justiției are două manifestări principale: favorabilă sau nefavorabilă subiecților cu afiliere politică, în funcție de cât de apropiați sunt subiecții forțelor politice care controlează justiția.

Freedom House a realizat ulterior un raport la aceeași temă în 2021.¹⁷³ Acesta a scos în evidență mai multe cauze penale cu caracteristici similare, dar cu abordări procedurale diferite, în special evaluări diferite și inconsecvente ale actelor de constatare întocmite de ANI referitoare la îmbogățirea ilicită, soluții diferite ale instanțelor în cazuri similare cu tipologii identice etc. 56% din totalul ședințelor de judecată monitorizate pentru acest raport au fost amânate, ceea ce a dus la tergiversări. Monitorizarea a confirmat, de asemenea, un favoritism clar: într-un exemplu de rezonanță privind o serie complexă de acuzații penale cu privire la inculpații din grupul Platon, cazurile care ar fi putut avea un rezultat pozitiv¹⁷⁴ au fost examinate rapid, în pofida multitudinii de participanți la dosar și a înlocuirii judecătorilor.

Un raport recent al CRJM privind aplicarea sancțiunilor penale în Republica Moldova¹⁷⁵ a constatat că instanțele par să fie conștiente de importanța circumstanțelor specifice ale inculpatului în stabilirea sentinței, dar aplică o abordare formalistă în ceea ce privește criteriile de individualizare. Deși instanțele de judecată acordă atenție chestiunii proporționalității în stabilirea pedepselor, mecanismele prevăzute de legislație pentru a asigura un echilibru între consecințele faptei și al autorului, pe de o parte, și răspunderea și pedeapsa potrivită, pe de altă parte, nu par să producă efectul scontat.¹⁷⁶ Această tendință se observă în motivarea hotărârilor în general, dar și în motivarea criteriilor de individualizare, în special în ceea ce privește proporționalitatea și circumstanțele atenuante sau agravante. CSJ și judecătorii din afara Chișinăului par a fi cele mai problematice în această privință.

În ceea ce privește sancțiunile aplicate în cazurile de corupție, din cele peste 400¹⁷⁷ de hotărâri analizate emise de CSJ în perioada ianuarie 2017 – decembrie 2020, un raport al CRJM¹⁷⁸ din 2022 a stabilit că în peste 90% din cauzele de corupție faptele în sine sau subiecții implicați au fost în acte de mică corupție. 7% dintre cauze se referă la subiecți sau cauze de mare corupție. Justiția în cauzele de corupție a fost înfăptuită, în

¹⁷¹ *Raport de monitorizare a selectivității justiției penale*, Freedom House Moldova, 2019 https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Judicial_Integrity_Selective-Criminal_Justice_ROMANIAN_FINAL.pdf.

¹⁷² În cazurile care implicau subiecți ai opoziției, procesele de judecată s-au desfășurat cu o rapiditate remarcabilă, în timp ce cei care aveau șanse de a fi achitați au fost supuși unor întârzieri mari. Contrarul acestui fenomen s-a înregistrat în cazurile în care au fost implicați subiecți apropiați de partidul de guvernământ.

¹⁷³ *Raport de monitorizare a selectivității justiției penale*, Freedom House Moldova, 2019 https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Judicial_Integrity_Selective-Criminal_Justice_ROMANIAN_FINAL.pdf.

¹⁷⁴ Veaceslav Platon, care a devenit proprietar în diferite bănci și companii de asigurări din Republica Moldova în perioada post-sovietică și a menținut legături strânse cu bancherii ruși implicați în spălarea de bani <https://ccia.md/wp-content/uploads/2022/07/Republica-Offshore-Analiza-factori-contribuit-frauda-sistemica-spalarea-banilor-sectorul-bancar-de-asigurari-financiar-Moldova.pdf>.

¹⁷⁵ *Raport privind aplicarea sancțiunilor penale în Republica Moldova*, Consiliul European, 2022, <https://rm.coe.int/report-criminal-sanctions-rom/1680a1c6f1>.

¹⁷⁶ În documentul „De la hotărâri judecătorești la justiție. Cum asigurăm o mai bună motivare a hotărârilor judecătorești în Republica Moldova?”, elaborat de Centrul de Resurse Juridice din Moldova, autorii au identificat principalele cauze ale adoptării hotărârilor judecătorești slab motivate și au analizat deficiențele juridice și constrângerile practice care slăbesc eforturile sistemului judecătoresc din Moldova în a asigura o calitate adecvată a motivării. Aceste deficiențe provin din practica judiciară neuniformă și ca urmare a impactului limitat al eforturilor de standardizare a practicii judecătorești; volumul de muncă al judecătorilor și distribuția neuniformă a acestuia; motivarea defectuoasă și superficială a hotărârilor judecătorești; comportamentul deficient prestabilit al judecătorilor actuali, inoculat judecătorilor nou-numiți; lipsa de personal care să asiste judecătorii; respectarea termenelor legale, adesea în detrimentul altor cerințe, inclusiv a celor privind motivarea hotărârilor. Documentul este disponibil la adresa https://crjm.org/wp-content/uploads/2021/11/2021-22-10-De-la-hotarari-judecatoresti-la-justitie_2021-RO_FINAL.pdf.

¹⁷⁷ Reprezentau 95% din numărul total de hotărâri disponibile în mod public pe site-ul CSJ la momentul respectiv.

¹⁷⁸ *Hotărârile și sancțiunile aplicate în cazurile de corupție - cât de uniformă este practica judiciară?*, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, 2022, https://old.crjm.org/wp-content/uploads/2022/01/2022-01-25-studiu-sanctiuni-coruptie-versiunea_pre-machetata-site.pdf.

medie, în termen de 3,5 ani. Fiecare al doilea caz examinat a fost trimis la reexaminare cel puțin o dată.

Din totalul sancțiunilor aplicate de judecători, în 8 din 10 cazuri condamnații nu au petrecut nicio zi în închisoare. 55% din sentințele primei instanțe sunt casate. Soluțiile judecătorilor curții de apel sunt diferite în 48% de cazuri (rata deciziilor de achitări în cauzele de corupție este de cel puțin patru ori mai mare decât în alte cauze penale).

Publicarea hotărârilor judecătorești oferă o perspectivă asupra modului în care un judecător aplică legea. În 2020¹⁷⁹, pe baza analizei a 1.340 de hotărâri judecătorești adoptate în perioada 1 ianuarie 2018 – 31 martie 2019, CRJM a constatat că anonimizarea hotărârilor judecătorești în Republica Moldova este inconsecventă. Astfel de inconsecvențe au fost constatate în 55% din dosarele de corupție. În 149 de hotărâri legate de dosarele de corupție (28% din totalul de 530 de hotărâri analizate), judecătorii (cu excepția CSJ) au abuzat de această practică în domenii precum identificarea autorilor sau instigatorilor unei infracțiuni. În 118 hotărâri (22%), numele judecătorului, procurorului, polițistului, mediatorului, executorului judecătoresc, notarului sau avocatului nu au fost dezvăluite. Există mai multe dosare în care valoarea mitei a fost secretizată în hotărâri judecătorești în cauze de rezonanță. Aceste exemple arată anonimizarea excesivă și necorespunzătoare a unor elemente-cheie din astfel de hotărâri judecătorești, ceea ce reduce impactul prevenirii corupției prin hotărâri judecătorești bine motivate și transparența față de societatea civilă.

Au existat cazuri când prima instanță și curțile de apel, inclusiv în cauze penale de rezonanță, au examinat dosare cu ușile închise. De exemplu, cazul fostului prim-ministru Vladimir Filat, care a fost condamnat pentru luare de mită și trafic de influență, a fost examinat în întregime cu ușile închise, în pofida solicitării inculpatului de a avea un proces public. Alte două cazuri legate de fraudă bancară ar fi fost examinate în întregime cu ușile închise. Deși instanțele pot exclude publicul de la toate ședințele sau de la o parte a unui proces, acest lucru trebuie să se facă numai în circumstanțe excepționale, strict justificate de la caz la caz, și să facă obiectul unei supravegheri și revizuirii judiciare permanente. Comisia Internațională a Juriștilor și-a exprimat îngrijorarea cu privire la desfășurarea ședințelor cu ușile închise, în special în cauzele penale în care există un interes public.¹⁸⁰

În perioada septembrie 2019 – august 2022, Curtea Constituțională a înregistrat depunerea a opt sesizări de neconstituționalitate referitoare la îmbogățirea ilicită¹⁸¹, una depusă în septembrie 2019 și șapte în perioada aprilie – august 2022. Alte cauze sunt în curs de examinare¹⁸². Dispoziția articolului 121 alin. (3) din Codul de procedură civilă permite examinarea unei cauze civile până la etapa finală a cauzei, în timp ce articolul 7 alin. (32) din CPP suspendă examinarea cauzei penale în orice etapă și continuă după adoptarea unei soluții de către Curtea Constituțională. Amânarea examinării cauzelor penale (nu numai a celor pentru acte de corupție) poate fi evitată dacă norma din CPP este formulată în mod similar cu cea din Codul de procedură civilă. În octombrie 2022, ODIHR/OSCE a emis un amicus curiae comun cu Comisia de la Veneția¹⁸³ în care se afirmă că aplicarea răspunderii penale în cazurile de îmbogățire ilicită „...nu ar fi a priori

¹⁷⁹ *Transparența justiției versus datele cu caracter personal. O analiză a modului de publicare a hotărârilor judecătorești în Republica Moldova*, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, 2020, <https://crjm.org/wp-content/uploads/2020/01/Transparenta-just-vs-date-caract-pers.pdf>.

¹⁸⁰ *Promisiunea neîndeplinită privind un sistem judecătoresc independent în Moldova*, Raport al misiunii, Comisia Internațională a Juriștilor, 2019, https://crjm.org/wp-content/uploads/2019/03/2019-ICJ-Raport-Independenta-Justitiei-RM_RO.pdf.

¹⁸¹ Într-unul dintre puținele dosare penale de îmbogățire ilicită care se examinează în instanță, fenomenul este reprezentat de tergiversarea examinării cauzei și adoptării unei hotărâri judecătorești (cazul judecătorului Oleg Melniciuc, în prezent în funcție, condamnat în primă instanță pentru îmbogățire ilicită). Prima instanță a examinat cauza în 24 de ședințe care au durat 613 zile sau un an și opt luni (30 decembrie 2019, prima ședință – 3 septembrie 2021, a fost pronunțată sentința. Trei ședințe au fost amânate deoarece judecătorul se afla în concediu medical, trei din cauza procurorului și trei amânări pentru deliberare). La Curtea de Apel au avut loc trei ședințe, iar după șapte luni (5 iulie 2022) este ridicată excepția de neconstituționalitate. Cauza este suspendată, iar următoarea ședință este programată pentru 2 noiembrie 2022. Date preluate de pe portalul instanțelor de judecată, <https://instante.justice.md>.

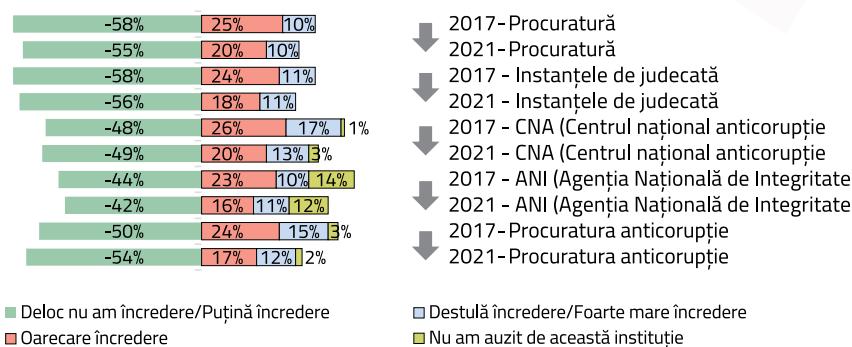
¹⁸² Date preluate din baza de date a Curții Constituționale, <https://constcourt.md/ccdocs.php?l=ro>.

¹⁸³ *Amicus curiae comun al Comisiei de la Veneția și al OSCE/BIDDO referitor la infracțiunea de îmbogățire ilicită*, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 132-a sesiuni plenare, 21-22 octombrie 2022 [https://www.venice.coe.int/webforms/document/?pdf=CDL-AD\(2022\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/document/?pdf=CDL-AD(2022)029-e).

contrară puterii discreționare a statului în determinarea domeniului de aplicare a politicii sale penale". De asemenea, inculpatul ar trebui să fie în măsură să combată orice incriminare prima facie împotriva sa prin simpla aducere de probe suficiente pentru a elimina suspiciunile părții acuzării cu privire la oricare dintre elementele constitutive ale infracțiunii.

Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) în Republica Moldova a efectuat o evaluare comprehensivă a eficienței și impactului implementării Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție (SNIA) pentru anii 2017-2020, în baza indicatorilor de impact și de progres prevăzuți în document. Studiul de monitorizare a impactului¹⁸⁴, care examinează perioada 2017-2021, a constatat că credibilitatea tuturor instituțiilor anticorupție – CNA, ANI, organele de drept și sistemul judiciar – în rândul populației a scăzut în ultimii ani.

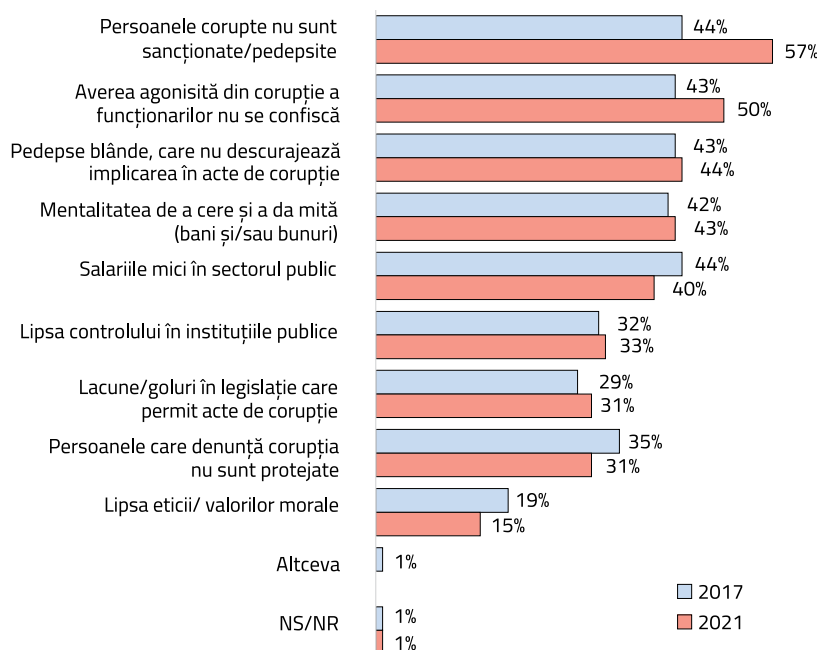
Figura 9. Percepția populației cu privire la credibilitatea instituțiilor



Sursa: undp.org

Respondenții (populația) au indicat mai jos principalele motive de corupție:

Figura 10. Principalele motive de corupție

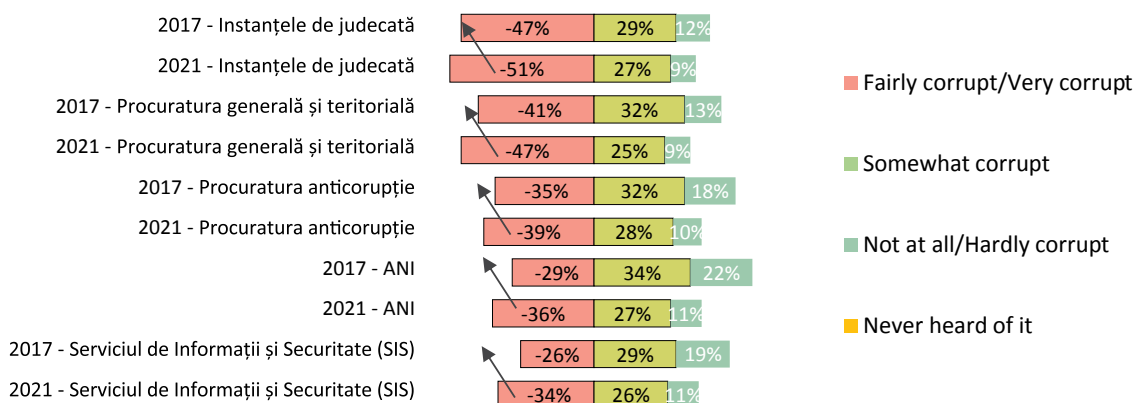


Sursa: undp.org

¹⁸⁴ Studiul de monitorizare a impactului Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție (SNIA) 2017-2020 – Moldova, PNUD, 2021, https://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/library/effective_governance/studiu-de-evaluare-a-impactului-strategiei-naionale-de-integrita1.html.

Atunci când au fost întrebat despre cât de corupte sunt instituțiile vizate, reprezentanții întreprinderilor au răspuns după cum urmează:

Figura 11. Percepția mediului de afaceri cu privire la nivelul de corupție al instituțiilor

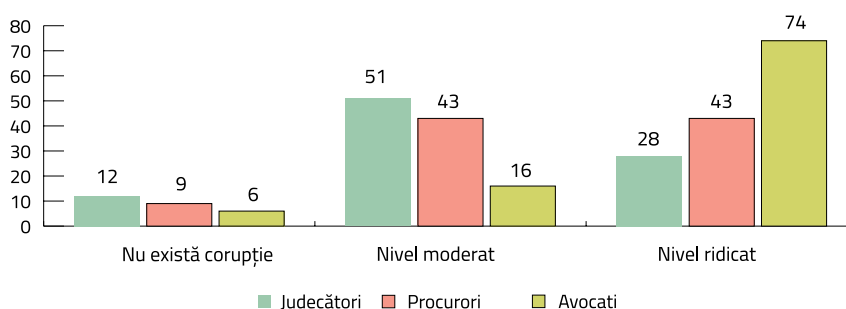


Sursa: undp.org

Pe baza datelor sondajului, din perspectiva mediului de afaceri, la fel ca și în cazul populației generale, percepția privind corupția în instanțe, procuraturi, inclusiv PA, CNA și ANI, a fost una în creștere în 2021 comparativ cu 2017.

În 2020, CRJM a realizat un sondaj de opinie privind percepția judecătorilor, procurorilor și avocaților cu privire la reforma justiției și lupta împotriva corupției.¹⁸⁵ 74% dintre avocații respondenți, 43% dintre procurori și 28% dintre judecători au afirmat că în Republica Moldova există multă corupție; 51% dintre judecători, 43% dintre procurori și 16% dintre avocați consideră că există un nivel mediu de corupție; iar 12% dintre judecători și 9% dintre procurori și doar 6% dintre avocați consideră că nu există corupție. Ponderile pe categorii în ceea ce privește un nivel mediu sau mare de corupție în Republica Moldova sunt uimitor de mari pentru cei care joacă, fără îndoială, un rol-cheie în combaterea acestora: 90% dintre avocați, 79% dintre judecători și 86% dintre procurori.

Figura 12. Cât de multă corupție există în Moldova (%)?



Sursa: Centrul de Resurse Juridice din Moldova

¹⁸⁵ Percepția judecătorilor, procurorilor și avocaților cu privire la reforma justiției și lupta împotriva corupției, Sondaj de opinie, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, 2020, <https://old.crjm.org/wp-content/uploads/2020/12/CRJM-Perceptia-judecatorilor-procurorilor-si-avocacilor-2020-web.pdf>.

Reprezentanții tuturor celor trei profesii au indicat curțile de apel, PA, urmată de PCCOCS ca fiind cele mai corupte instituții. Judecătorii și avocații au indicat, de asemenea, CSM, urmat de INJ. Procurorii au plasat INJ pe primul loc în ierarhia corupției, urmat de Comisia de selecție și carieră a procurorilor. Exponenții tuturor celor trei profesii au fost unanimi în privința faptului că cei mai corupți sunt avocații de la Comisia de licențiere a profesiei de avocat.

Întrebați despre cauzele corupției, respondenții din toate cele trei categorii au indicat eșecul de a-i trage la răspundere pe infractori, lipsa de transparență a organelor de autoguvernare, deficiențele sistemului de promovare și salariile mici. Lipsa tragerii la răspundere a autorilor faptelor de corupție este evidențiată ca principala cauză a corupției atât de către populația generală, cât și de către specialiștii în drept. Acest lucru indică un obiectiv și o direcție clară atât pentru instituțiile, cât și pentru politicile anticorupție.

Recomandări

1. Institutul Național al Justiției și comunitatea internațională ar trebui să se asigure că modificările legislative în domeniul anticorupției sunt urmate de instruirii pentru judecători și alți profesioniști. (imediat și permanent)
2. Parlamentul ar trebui să modifice legislația pentru a se asigura că toate cauzele (penale, civile, administrative, contravenționale) continuă să fie examinate de către instanțele de judecată în același timp cu examinarea excepției de neconstituționalitate. (5 luni)
3. Parlamentul ar trebui să modifice legislația pentru a prevedea că liberarea de răspundere penală sau prescripția de tragere la răspundere penală se întrerupe odată cu trimiterea cauzei în instanța de judecată. (5 luni)
4. Instanțele ar trebui să asigure desfășurarea publică a ședințelor în toate dosarele de rezonanță, cu excepția și în conformitate cu prevederile legale. (imediat și permanent)
5. Instanțele ar trebui să asigure o practică judecătorească uniformă în domeniul integrității. (imediat și permanent)
6. CSM și Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești ar trebui să asigure aplicarea corespunzătoare a normelor privind anonimizarea hotărârilor judecătorești și să reducă anonimizarea excesivă. (imediat și permanent)

Anexa1. Situația Republicii Moldova în domeniul combaterii corupției și a integrității (Clasamente, percepții, evaluări și documente strategice naționale)

Statutul Republicii Moldova în clasamentele internaționale și naționale anticorupție relevă un declin constant din 2012 până în 2015-2016 (în special din cauza reacției autorităților la evenimentele „fraudei bancare” și „spălătoriei rusești”), o ușoară îmbunătățire în următorii câțiva ani, o deteriorare în perioada statului capturat (2016-2019), urmată de o îmbunătățire constantă de la schimbarea puterii în 2019. Deși s-au înregistrat unele progrese, impactul acestora încă nu s-a făcut simțit.

Privire de ansamblu la nivel internațional

Cazuistica Eurojust privind corupția: „Percepții cu privire la 2016-2021” prezintă constatări cheie bazate pe cazurile de corupție și pe expertiza Eurojust de-a lungul anilor, în prima sa publicație dedicată în domeniul corupției. Raportul își propune să sprijine autoritățile naționale care se ocupă de cazurile de corupție transfrontalieră, oferind o imagine de ansamblu a problemelor și soluțiilor, inclusiv utilizarea instrumentelor de cooperare judiciară ale Eurojust. Acesta analizează cazurile de corupție înregistrate de Eurojust în perioada 1 ianuarie 2016 – 31 decembrie 2021. În perioada de referință, 505 cazuri de corupție au fost înregistrate la Eurojust. Comparativ cu cele 78 de cazuri înregistrate la agenție în 2016, în 2021 numărul a crescut la 112. Patruzeci și două de țări terțe au fost implicate în cazuri de corupție la Eurojust în perioada de referință, ceea ce evidențiază importanța și valoarea adăugată a existenței unei rețele globale de puncte de contact și de procurori de legătură. Printre cele 42 de țări terțe, Republica Moldova se situează în primele 10 state din afara UE, fiind implicată în șapte cazuri de corupție.¹⁸⁶

În cadrul celei de-a 5-a runde de monitorizare în cadrul Planului de acțiune anticorupție de la Istanbul¹⁸⁷ a reformelor anticorupție din Republica Moldova, **Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică** (OCDE) indică asupra deficiențelor în ceea ce privește aplicarea sancțiunilor în cazurile de corupție, investigarea și urmărirea penală a corupției la nivel înalt, asigurarea specializării în domeniul anticorupție și a imparțialității și autonomiei personalului organului specializat de investigare anticorupție față de presiunile externe și interne. Mai exact, OCDE precizează următoarele:

„Noțiunea de corupție la nivel înalt pare să nu fie înțeleasă în mod clar de către organele de drept din Moldova; nu există niciun indiciu că autoritățile analizează cazurile de corupție la nivel înalt separat de alte infracțiuni sau că utilizează lecțiile învățate din condamnările în cazurile de corupție la nivel înalt pentru formularea politicii sau legislației anticorupție; mandatul PA este mai larg decât corupția la nivel înalt; PA nu colectează statistici privind condamnarea finală în cazurile pe care le investighează și le urmărește; CNA are o subdiviziune analitică care publică studii cu privire la fenomenul corupției, dar nu a elaborat niciun studiu specific privind corupția la nivel înalt; nu există dovezi că cazurile de corupție la nivel înalt au fost detectate sau investigate în mod activ; PA nu are capacitatea de a-și desfășura propriile activități de colectare de informații; rapoartele anuale ale CNA și PA nu conțin informații privind corupția la nivel înalt.”

OCDE a subliniat, de asemenea, că acuzațiile publice nu par să determine un răspuns coerent din partea comunității de drept „...și reputația acesteia nu este pozitivă în această privință; nu a fost efectuată nicio evaluare externă a organismelor specializate de investigare și nu există mecanisme de supraveghere publică; organele specializate în combaterea corupției, în special PA, trebuie să facă mai mult în ceea ce privește informarea publicului și explicarea rezultatelor activității lor, inclusiv a deciziilor lor de a începe, de a nu începe sau de a continua investigațiile în anumite cazuri de corupție, în special cele de rezonanță.”

¹⁸⁶ Cazuistica Eurojust privind corupția: 2016-2021. Percepții, Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Domeniul Justiției Penale, 2022, www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust-casework-on-corruption-2016-2021-insights-report.pdf.

¹⁸⁷ Reformele anticorupție în Moldova: A cincea rundă pilot de monitorizare în cadrul Planului de acțiuni anticorupție al OCDE de la Istanbul, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, 2022, www.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-moldova_9bb0367e-en.

În decembrie 2021 **Grupul de State împotriva Corupției (GRECO)** a publicat cel de-al patrulea Raport Interimar de Conformitate al Runderi de Evaluare pentru Republica Moldova, care analizează prevenirea corupției în rândul deputaților, judecătorilor și procurorilor.¹⁸⁸ GRECO conchide că Republica Moldova a implementat în mod satisfăcător doar șase din cele 18 recomandări conținute în Raportul de evaluare din runda a patra. Dintre recomandările rămase, nouă au fost implementate parțial, iar trei nu au fost implementate deloc. GRECO constată obținerea următoarelor rezultate: Legea privind Autoritatea Națională de Integritate și Legea privind declararea averii și intereselor personale au fost modificate în octombrie 2021 pentru a consolida competențele inspectorilor de integritate; instrucțiunile verbale către procurori trebuie în prezent să fie confirmate în scris și s-au înregistrat progrese pentru a se asigura că toate intervențiile ierarhice legate de un dosar sunt documentate în mod corespunzător. Sunt necesare îmbunătățiri suplimentare în ceea ce privește „...publicarea proiectului de lege, a modificărilor și a tuturor documentelor justificative în timp util, cu suficient timp pentru consultări; Autoritatea Națională de Integritate rămâne cu personal insuficient și fără un program specific de formare pentru inspectorii de integritate în vederea consolidării capacităților acestora; mai multe progrese pentru a asigura faptul că dosarele sunt judecate fără întârzieri nejustificate și pentru a îmbunătăți transparența și accesibilitatea durabilă a informațiilor privind activitatea judiciară în practică...”.

Raportul din 2019 cu privire la cea de-a cincea rundă de evaluare reciprocă al **MONEYVAL**¹⁸⁹ se bazează pe evaluările anterioare și abordează respectarea de către țara analizată a recomandărilor GAFI. Acesta precizează că „În Moldova a fost efectuat un spectru larg de investigații și urmăriri penale în domeniul SB (...). Cu toate acestea, doar un număr limitat de investigații au condus la urmăriri penale, iar cifrele privind numărul și valoarea activelor confiscate rămân mici și nu par să corespundă cu amploarea infracțiunilor generatoare de venituri din țară. Rezultatele sunt considerabil mai slabe atunci când se ia în considerare valoarea bunurilor care au fost efectiv recuperate. Au fost adoptate și puse în aplicare mai multe documente strategice, ceea ce demonstrează că privirea infractorilor de bunurile infracționale reprezintă un obiectiv politic.” Raportul recomandă, inter alia, ca organele de drept să fie „...dotate cu suficiente resurse și capacități pentru a utiliza mai eficient informațiile financiare (experți financiari, contabili judiciari, hardware și software de tehnologie a informației)” și ca țara să utilizeze „cadru legislativ în cea mai mare măsură posibilă, pentru a spori eficiența confiscării bunurilor la un nivel mai ridicat, în special în ceea ce privește confiscarea extinsă.”¹⁹⁰ Ar trebui depuse mai multe eforturi pentru a spori eficiența sistemului de recuperare a bunurilor infracționale”.

În Notele de politici pentru Republica Moldova din 2021, **Banca Mondială** consideră că încercările de a determina schimbări palpabile în lupta împotriva corupției au rămas, în mare parte, pe hârtie, exprimând îngrijorări în ceea ce privește deciziile instanțelor judecătorești schimbate prin proceduri extraordinare sau numărul foarte mic de bunuri recuperate din dosarul fraudei bancare. „...Eforturile întreprinse de autoritățile moldovenești ar trebui să se concentreze pe eliminarea lacunelor instituționale și juridice care au permis apariția problemelor de integritate în întregul sector public, inclusiv prin implicarea întreprinderilor de stat în scheme de corupție. Țara ar trebui să se concentreze, de asemenea, pe încetarea culturii impunității

¹⁸⁸ *Prevenirea corupției în ceea ce privește membrii Parlamentului, judecătorii și procurorii*, Raport interimar de conformitate, Republica Moldova, GRECO, 2021 <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a5722f>.

¹⁸⁹ *Măsuri de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului*, Republica Moldova, Raportul de evaluare reciprocă din runda a cincea, MONEYVAL, 2019, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/Moneyval-Mutual-Evaluation-Report-Moldova-2019.pdf>.

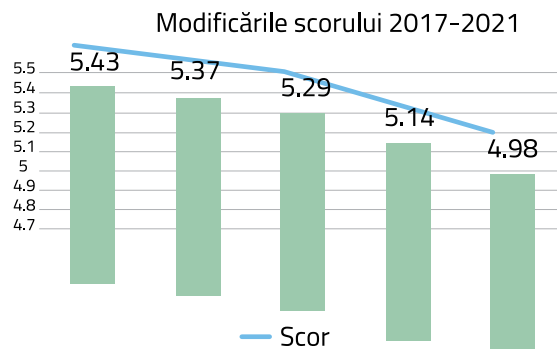
¹⁹⁰ Deși legislația a fost modificată, Curtea Supremă de Justiție a adoptat trei hotărâri (Cauzele nr. 3r-56/2022, nr. 3r-74/2022 și nr. 3r-75/2022) potrivit cărora confiscarea extinsă solicitată de ANI poate fi examinată de instanță într-o procedură separată numai după ce actul de constatare a faptelor este irevocabil. CSJ a susținut Curtea de Apel Chișinău, declarând că aceste norme ale Codului administrativ sunt superioare modificărilor legislative din 7 octombrie 2021, http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=67773; http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=67786; http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=67768.

pentru corupția la nivel înalt...¹⁹¹ Printre prioritățile de politică și acțiunile cheie pe termen scurt, documentul indică: „...reformarea PA, și anume pentru a-și limita mandatul la investigarea corupției la nivel înalt; modificarea legislației privind declarațiile de avere pentru a consolida conținutul formularului de declarație de avere și introducerea unei abordări bazate pe riscuri în ceea ce privește controlul...”

În raportul de țară din 2021, **Fondul Monetar Internațional** afirmă că reformele instituționale și de guvernare macro-critice din Republica Moldova au fost așteptate cu mult timp în urmă, iar cadrul juridic și instituțional privind statul de drept și de combatere a corupției este inefficient:¹⁹² „(...) Moldova continuă să sufere de corupție și de vulnerabilități semnificative în materie de guvernare. Infrastructura juridică și instituțională anticorupție (...) este lipsită de eficacitate și trebuie să fie protejată de influențe necorespunzătoare. Investigațiile privind corupția se concentrează mai degrabă asupra mitei de proporții mici și a persoanelor fizice decât asupra funcționarilor publici, iar unele tipuri de corupție nu sunt urmărite penal în mod adecvat. Sancțiunile în cazurile de corupție par a fi mai blânde, cu o aplicare largă a amenzilor și pedepselor reduse sau suspendarea pedepsei penale. Eforturile de aplicare a legii în materie penală trebuie să fie mai bine orientate către corupția la nivel înalt, prin aplicarea de sancțiuni disuasive. Regimul de combatere a SB/FT, deși eficient în anumite domenii, nu este încă utilizat suficient pentru a sprijini eforturile anticorupție. Înțelegerea riscurilor de spălare a banilor asociate cu corupția și aplicarea măsurilor preventive (de ex., identificarea beneficiarilor efectivi și a persoanelor expuse politic) sunt încă insuficiente. Instrumentele de combatere a SB/FT ar putea fi, de asemenea, mai bine valorificate pentru a sprijini eforturile de aplicare a legii penale și de recuperare a activelor.” În conformitate cu acordul cu FMI, până la sfârșitul lunii decembrie 2022, Moldova trebuie să modifice legislația relevantă pentru a delimita competența dintre PA și CNA referitoare la corupția la nivel înalt, care implică investigarea sau urmărirea penală a persoanelor cu funcții de demnitate publică și corupția „în proporții mari” sau care a avut „consecințe grave”, astfel cum este definită de Codul Penal.

În clasamentul care ilustrează riscurile de spălare a banilor și de finanțare a terorismului în lume, evaluate folosind metodologia FATF pentru a patra rundă de evaluare a Indicelui **ASB Basel**, în 2021, Republica Moldova s-a clasat pe locul 65 din 110¹⁹³ (unde primul loc indică cel mai mare risc, iar locul 110 – cel mai mic risc). Situația a fost considerabil mai bună în 2017, dar s-a deteriorat dramatic în anul următor, când clasamentul țării a scăzut cu 31 de poziții. De atunci, a rămas mai mult sau mai puțin neschimbată.

Figura 13. Scorul de risc SB/FT al Moldovei



Sursa: baselgovernance.org

Conform aceluiași indice, scorul de risc pentru Republica Moldova, în 2021, a fost de 4,98¹⁹⁴. (Scorul de 8,45 reprezintă cel mai mare risc de corupție.) Riscul de SB/FT a scăzut treptat începând cu 2017, ceea

¹⁹¹ Note de politici pentru Moldova pentru 2021: recomandări sectoriale, consolidarea instituțiilor, sporirea competitivității, și consolidarea rezilienței, Banca Mondială, 2021, openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36830/Moldova-Policy-Notes-2021-Sectoral-Recommendations.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹⁹² Raport de țară, Nr. 22/1, Fondul Monetar Internațional, 2021, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2022/English/1MDAEA2022001.ashx>.

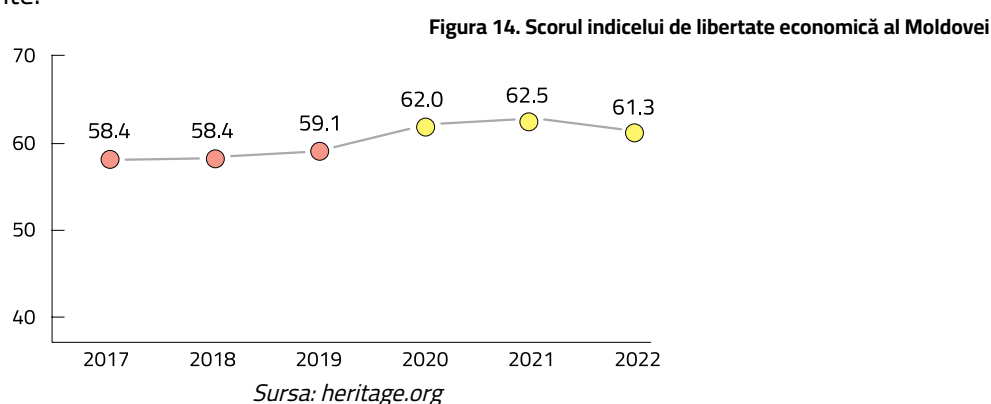
¹⁹³ Indicele Basel CSB 2021: a 10-a ediție publică Clasificarea riscurilor de spălare a banilor și de finanțare a terorismului în întreaga lume, Institutul de guvernare de la Basel, 2021, https://baselgovernance.org/sites/default/files/2021-09/Basel_AML_Index_2021_10th%20Edition.pdf.

¹⁹⁴ Idem.

ce indică faptul că situația țării se îmbunătățește. Scorul acoperă 17 indicatori din cinci domenii relevante pentru riscul de SB/FT la nivel de jurisdicție: calitatea cadrului național de combatere a SB/FT; indicatori de mită și corupție; transparență și standarde financiare; transparență și responsabilitate publică, riscuri juridice și politice.

Conform Indicelui privind statul de drept în 2021¹⁹⁵ al **World Justice Project**, Moldova se află pe locul 111 din 139 (cu cât scorul este mai mare, cu atât mai coruptă este țara), cu un scor de 0,36. Indicele măsoară absența corupției în guvern și ia în considerare trei forme de corupție: mită, influența necorespunzătoare a intereselor publice sau private și deturnarea fondurilor publice sau a altor resurse. Acestea sunt examinate prin prisma funcționarilor de stat din cadrul puterii executive, al sistemului judiciar, al armatei, al poliției și al legislativului.

Conform Indicelui Libertății Economice¹⁹⁶ al **Heritage Foundation**, scorul de libertate economică al Republicii Moldova este de 61,3 (100 este cel mai mare scor), ceea ce face ca economia sa să fie pe locul 78 în topul celor mai libere din 2022. În urmă cu cinci ani, economia Republicii Moldova a început să încetinească și a scăzut în 2020, înainte de a se redresa în 2021. În acești cinci ani, libertatea economică a continuat să înregistreze progrese lente.



Scorurile referitoare la statul de drept și cheltuieli guvernamentale au înregistrat îmbunătățiri, Republica Moldova a obținut 3,3 puncte pentru libertate economică în 2017 și rămâne în categoria „Moderat liberă” pentru al treilea an consecutiv.

Figura 16. Factorii pilonilor economici ai Republicii Moldova pe parcursul anului 2021

SCORUL GENERAL 61.3			CLASAMENT MONDIAL 78		
STAT DE DREPT			COMPONENȚA GUVERNULUI		
Drepturi de proprietate	55.9	↘	Îndatorirea fiscală	55.9	↗
Eficiență judecătorească	30.7	↗	Cheltuieli bugetare	30.7	↘
Integritate guvernamentală	34.7	↘	Sustenabilitate fiscală	34.7	↘
EFICIENȚĂ ÎN REGLEMENTARE			LIBERTATEA PIETEI		
Libertatea afacerilor	55.9	↘	Flexibilitate comercială	55.9	↘
Libertatea muncii	30.7	↗	Flexibilitate în investiții	30.7	—
Libertate fiscală	34.7	↗	Flexibilitate financiară	34.7	—

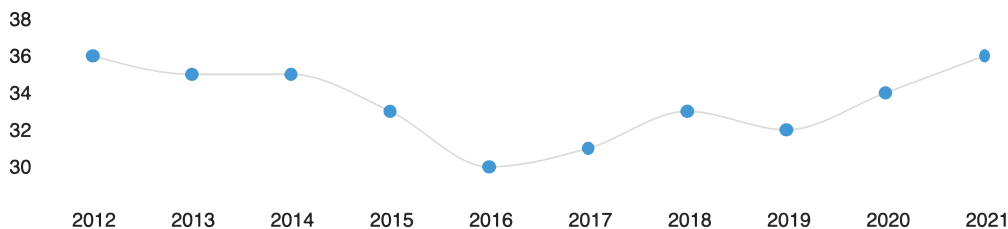
Sursa: heritage.org

¹⁹⁵ World Justice Project - Indicele privind statul de drept, 2021, worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-IN-DEX-21.pdf.

¹⁹⁶ Libertatea economică este măsurată pe baza a 12 factori cantitativi și calitativi, grupați în patru mari categorii sau piloni ai libertății economice: statul de drept (drepturi de proprietate, integritatea guvernamentală, eficiența sistemului judiciar); componența guvernului (cheltuielile bugetare, povara fiscală, sustenabilitatea fiscală); eficiență în reglementare (libertatea de afaceri, libertatea muncii, libertatea monetară); libertatea pieței (flexibilitatea comerțului, flexibilitatea investițiilor, flexibilitatea financiară). Fiecare dintre cele 12 libertăți economice din cadrul acestor categorii este evaluată pe o scară de la 0 la 100. Punctajul general al unei țări este obținut prin calcularea mediei celor 12 libertăți economice. *Indicele libertății economice*, Heritage Foundation, 2022, www.heritage.org/index/country/moldova.

Potrivit Indicelui de percepție a corupției al **Transparency International**¹⁹⁷, în 2021, Republica Moldova a obținut 36 de puncte. Scorul a crescut constant cu 2 puncte din 2019, iar cel mai mic scor (în 10 ani) a fost înregistrat în 2016, când țara a obținut doar 30 de puncte. Scorul din 2021 îl egalează pe cel din 2012, ceea ce reprezintă o redresare față de punctul minim din 2016. Nu s-a înregistrat niciun progres în ultimii zece ani, deși Moldova și-a revenit de la punctul minim din 2016 și ar putea avea acum o tendință pozitivă.

Figura 17. Evoluția scorului Moldovei în ceea ce privește percepția corupției



Sursa: [transparency.org](https://www.transparency.org)

Scorul indicelui de integritate publică¹⁹⁸, care face parte din prognoza riscului de corupție (alături de transparență) pentru Republica Moldova, este de 6,28 din 10 (o valoare mai mare înseamnă performanță mai bună). Componentele scorului sunt: oportunități (circumstanțe care permit corupția) și constrângeri (circumstanțe permanente de invalidare a corupției). Acestea reflectă răspunsul juridic al autorităților și al societății la corupție.

Figura 18. Indicele de integritate publică al Republicii Moldova

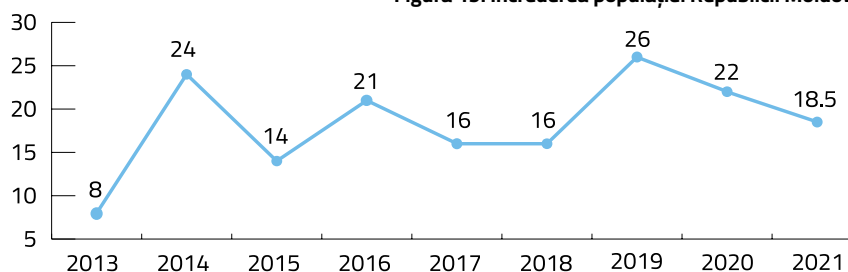
Elemente	2008	2020	Tendință	Elemente	Scorul elementelor (max=10)	Clasificare Mondială	Clasificare conform nivelului venitului	Clasificare Regională
Transparență bugetară	7.36	9.35		Oportunități pentru corupție				
Sarcina administrativă	7.42	9.51		Transparență administrativă	7.75	24/114	9/29	6/12
Independență judecătorească	2.9	2.93		Servicii online	7.45	43/114	15/29	6/12
Libertatea presei	4.15	4.96		Transparență bugetară	7.42	59/114	22/29	7/12
E-Cetățenie	2.18	5.23		Constrângeri în privința corupției				
				Independență judecătorească	2.91	106/114	25/29	10/12
				Libertatea presei	6.88	58/114	11/29	5/12
				E-cetățenie	5.28	72/114	24/29	9/12

Sursa: [corruptionrisk.org](https://www.corruptionrisk.org)

Privire de ansamblu la nivel național

În 2005, conform **Barometrului de Opinie Publică (BOP)**, încrederea populației moldovenești în justiție era de 41%. Cel mai mic procent a fost înregistrat în 2013 – 8%, în mijlocul evenimentelor legate de „frauda bancară” și „spălătoriei rusești”. Nivelul încrederii a crescut la 24% în 2014, generat de evenimentele politice legate de integrarea europeană și de declarațiile referitoare la reforme¹⁹⁹. În 2019 a ajuns la 26%, determinat de schimbările și impulsurile politice, dar a scăzut la 18,5% în 2021. Potrivit BOP, în 2021, printre problemele care i-au îngrijorat cel mai mult pe respondenți, corupția se afla pe locul patru, cu 43,5%. Doar 8,2% dintre respondenți au fost mulțumiți de lupta autorităților împotriva corupției.

Figura 19. Încrederea populației Republicii Moldova în justiție în procente



Sursa: [Barometrul opiniei publice](https://www.bop.ipp.md/)

¹⁹⁷ *Indicele de percepție a corupției*, Transparency International, 2021, <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/mda>.

¹⁹⁸ *Prognoza corupției*, Indicele de Integritate Publică al Republicii Moldova [corruptionrisk.org/country/?country=MDA#integrity](https://www.corruptionrisk.org/country/?country=MDA#integrity).

¹⁹⁹ *Barometrul opiniei publice în Republica Moldova*, Institutul de Politici Publice, <http://bop.ipp.md/>.

Într-un sondaj de opinie publicat în aprilie 2022 de către Institutul Republican Internațional, folosind date colectate în perioada 9 februarie – 30 martie 2022, se constată:

- a) Corupția este considerată a patra cea mai importantă problemă cu care se confruntă Republica Moldova (27% din respondenți);
- b) Corupția este văzută ca fiind a cincea cea mai importantă problemă care ar trebui să fie prioritară pentru Guvern (11%);
- c) Corupția este văzută ca un domeniu în care situația se înrăutățește (50%).

Documente naționale de politici în domeniul anticorupție

Strategia Națională de Integritate și Anticorupție (SNIA)

Adoptată inițial pentru perioada 2017–2020, prelungită până în 2023, SNIA²⁰⁰ se concentrează pe recuperarea bunurilor infracționale, garantarea respectării drepturilor și libertăților fundamentale, protecția informatorilor și a victimelor corupției, consolidarea eticii și integrității în sectoarele public, privat și neguvernamental, asigurarea transparenței instituțiilor publice și a transparenței finanțării partidelor politice și a mass-mediei. Ca parte a implementării acesteia, au fost aprobate și puse în aplicare nouă planuri sectoriale anticorupție în diferite domenii: vamal, ordine publică, administrarea și privatizarea proprietății publice, impozite, mediu, industria agroalimentară, educație, sănătate și asigurări medicale obligatorii, achiziții publice. Planurile locale anticorupție au fost puse în aplicare în fiecare raion, în municipiul Chișinău și în unitățile teritoriale autonome cu statut juridic special. Aceste planuri conțin măsuri ce urmează să fie implementate în mod prioritar, în funcție de riscurile și nevoile identificate. Rapoartele privind punerea în aplicare a planurilor sectoriale de combatere a corupției sunt întocmite în mod regulat, pentru a identifica progresele și deficiențele. În pofida acțiunilor întreprinse, impactul acestor eforturi rămâne neclar.

Strategia privind Asigurarea Independenței și Integrității Sectorului Justiției

Strategia privind Asigurarea Independenței și Integrității Sectorului Justiției pentru anii 2022–2025²⁰¹ și Planul de acțiune aferent identifică necesitatea de a eficientiza activitățile autorităților în combaterea corupției. Accentele sunt puse pe investigarea eficientă a cazurilor de corupție și de lipsă de integritate prin limitarea mandatului PA la investigarea cazurilor de corupție de rezonanță și restructurarea CNA, prin punerea în aplicare a mecanismelor de verificare prealabilă și prin consolidarea capacității sistemului judiciar și a procuraturii de a gestiona problemele de integritate.

Strategia Națională de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor și Finanțării Terorismului

În 2018, Republica Moldova a fost supusă celei de-a 5-a runde de evaluare a gradului de implementare a celor 40 de recomandări FATF/GAFI. Pentru a pune în aplicare recomandările din raport, Republica Moldova a elaborat și adoptat Strategia națională de prevenire și combatere a SB și FT²⁰². Strategia stabilește un plan de dezvoltare și consolidare a unui sistem național eficient de prevenire și combatere a SB/FT în conformitate cu standardele internaționale prin intermediul unei varietăți de politici și activități de coordonare și cooperare.

²⁰⁰ Hotărârea Parlamentului nr. 56 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2023 din 30 martie 2017, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=129679&lang=ro#.

²⁰¹ Legea cu privire la aprobarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia nr. 211 din 6 decembrie 2021, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=129241&lang=ro.

²⁰² Hotărârea Parlamentului nr. 239 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului pentru anii 2020-2025 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia din 16 decembrie 2020, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125264&lang=ro.



CCIA