

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Acțiune împotriva Corupției în Republica Moldova

DOCUMENT TEHNIC

ANALIZA CADRULUI LEGISLATIV, PROCEDURILOR INTERNE, ORGANIZĂRII ȘI
EFICACITĂȚII AUTORITĂȚII NAȚIONALE DE INTEGRITATE DIN REPUBLICA
MOLDOVA

Elaborat de:

Dr. Valts Kalniņš

Jure Škrbec, Ph.D., CFE

Experți ai Consiliului Europei

Proiectul „Acțiune împotriva Corupției în Republica Moldova” este implementat în vederea soluționării necesităților stringente ale țării, care sunt strâns legate de procesele de reformă inițiate de Guvernul Republicii Moldova și angajamentele de a implementa standardele internaționale de combatere a corupției și a recomandărilor de monitorizare aferente. Mai exact, proiectul este conceput pentru a oferi asistență în reformele legislative, de politici și instituționale, abordând recomandările restante sau parțial implementate din cea de-a patra Rundă de Evaluare a Grupului de State împotriva Corupției al Consiliului Europei (GRECO).

Acest Proiect este finanțat de Biroul Internațional pentru Combaterea Drogurilor și Aplicarea Legii (INL) al Departamentului de Stat SUA și este implementat de Consiliul Europei.

Declinarea responsabilității

Prezentul Document Tehnic a fost elaborat în cadrul proiectului „Acțiune împotriva Corupției în Republica Moldova,” finanțat de Biroul Internațional pentru Combaterea Drogurilor și Aplicarea Legii (INL) al Departamentului de Stat al SUA și implementat de Consiliul Europei.

Opiniile și părerile prezentate în acest document aparțin autorilor și nu trebuie interpretate ca reflectând poziția oficială a Consiliului Europei și/sau a Departamentului de Stat al SUA.



Pentru informații suplimentare, vă rugăm să contactați:

Direcția Criminalitate Economică și Cooperare
Departamentul Acțiune împotriva Crimei
Directoratul General pentru Drepturile Omului și Supremația Legii
Consiliul Europei
67075 Strasbourg CEDEX, Franța
e-mail: contact.econcrime@coe.int
www.coe.int/econcrime

Persoane de contact**Sediul central în Strasbourg**

Dna Zahra Ahmadova
Coordonator de program
E-mail: Zahra.Ahmadova@coe.int
Tel: +33(0)390212844

Oficiul Consiliului Europei în Chișinău

Dna Nadejda Plamadeala
Ofițer superior de proiect
Email: Nadejda.Plamadeala@coe.int
Tel: +373 022 888909



CUPRINS

1	SUMAR EXECUTIV.....	7
2	INTRODUCERE.....	8
	2.1 Recomandările GRECO.....	8
	2.2 Alte surse.....	9
	2.3 Metodologie	9
3	ANALIZĂ	10
	3.1 Autoritatea Națională de Integritate din Republica Moldova.....	10
	3.2 Structura și conducerea ANI.....	12
	3.2.1 Inspectoratul de Integritate	13
	3.2.1.1 Aplicarea diferită a prevederilor legale de către inspectorii de integritate	13
	3.2.1.2 Specializare inspectorilor de integritate în diferite domenii	14
	3.2.1.3 Procesul de angajare a inspectorilor de integritate	15
	3.2.1.4 Statutul inspectorilor de integritate	15
	3.2.1.5 Procedura de lucru a inspectorilor de integritate.....	16
	3.2.2 Cooperarea națională și internațională a ANI.....	17
	3.2.2.1 Cooperarea națională.....	17
	3.2.2.2 Cooperarea internațională.....	18
	3.2.3 Consiliul de Integritate	18
	3.2.4 Formări	19
	3.2.4.1 Formarea personalului ANI.....	19
	3.2.4.2 Formarea funcționarilor publici și a părților terțe	20
	3.3 Sistemul E-Integritate și baze de date	21
	3.4 Controale (verificări) - aspecte generale.....	23
	3.4.1 Distribuirea aleatorie a declarațiilor de avere și sesizărilor pentru verificare	23
	3.4.2 Cooperarea cu subiectul supus controlului	24
	3.4.3 Termenul de control al încălcărilor	25
	3.5 Controlul declarațiilor de avere și de interese personale	25
	3.5.1 Competența ANI	25
	3.5.2 Activitatea de control.....	25
	3.5.3 Selectarea declarațiilor pentru control	26
	3.5.4 Conținutul controlului	26
	3.6 Controlul averii și al intereselor personale.....	27
	3.6.1 Competența ANI	27
	3.6.2 Activitatea de control.....	27
	3.6.3 Temeiuri pentru control	28
	3.6.4 Verificarea prealabilă.....	28
	3.6.5 Conținutul controlului	29
	3.6.6 Alte aspecte specifice în ceea ce privește controlul averii.....	31
	3.6.6.1 Controale ale persoanelor terțe.....	31
	3.6.6.2 Valorile averilor.....	31
	3.6.6.3 Prezumția nivelurilor de cheltuieli.....	33
	3.6.6.4 Perioada de timp acoperită de declarații.....	34
	3.7 Conflicte de interese	34
	3.7.1 Competența ANI	34
	3.7.2 Activitatea de control.....	34
	3.7.3 Conținutul controlului	35
	3.7.4 Alte aspecte specifice referitoare la cadrul privind conflictele de interese	35
	3.8 Incompatibilități	36
	3.8.1 Competența ANI	36



3.8.2	Activitatea de control.....	36
3.9	Restricții și limitări.....	37
3.9.1	Competența ANI.....	37
3.9.2	Activitatea de control.....	37
3.9.3	Instrumente de supraveghere privind restricțiile ulterioare angajării	37
3.10	Sistemul de sancționare	38
3.11	Alte aspecte legate de prevenire.....	40
3.12	Aspecte legislative	40
4	CONCLUZII ȘI PAȘII URMĂTORI	41
5	RECOMANDĂRI.....	42



ABREVIERI

AAL	Agenție de Aplicare a Legii
ANI	Autoritatea Națională de Integritate din Republica Moldova
CI	Consiliul de Integritate
GRECO	Grupul de State împotriva Corupției
IPC	Indicele Percepției Corupției



1 SUMAR EXECUTIV

Autoritatea Națională de Integritate (ANI) este o instituție publică independentă cu funcții extinse de prevenire și supraveghere a averii și intereselor personale ale funcționarilor publici și de verificare a respectării regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, al restricțiilor și al limitărilor. Înființarea ANI în 2016 a reprezentat o încercare majoră de consolidare a cadrului instituțional anticorupție în Republica Moldova. În anii care au urmat, ANI nu a reușit să atingă în mod deplin nivelul planificat al resurselor umane și o structură organizatorică eficientă, iar istoricul încălcărilor detectate se concentrează, probabil, mai mult pe funcționarii publici de execuție și pe nereguli relativ minore.

Între ANI și organismul său de supraveghere – Consiliul de Integritate (CI), precum și între Președintele și Vicepreședintele ANI, s-au observat relații cel puțin parțial conflictuale sau mai puțin cooperante. Ca urmare, adoptarea mai multor documente importante a fost întârziată, de exemplu, strategia instituțională a ANI rămâne neaprobată de către CI. Aranjamentul instituțional nu prevede modalități eficiente de soluționare a problemelor care apar din cauza diferențelor de opinie. De asemenea, s-a constatat necesitatea unei reconcilierii mai eficiente a principiului independenței inspectorilor de integritate cu necesitatea de a asigura aplicarea consecventă a dispozițiilor legale și respectarea normelor și metodologiei interne. Deși legislația și actele interne de reglementare prevăd instrumente de coordonare și de asigurare a calității actelor emise de inspectorii de integritate, observațiile critice împărtășite pe scară largă atestă ineficiența acestor instrumente.

Resursele limitate pentru acordarea unor stimulente financiare și sociale, împreună cu o procedură de angajare lungă și complicată, contribuie la un deficit de personal al ANI și, în special, a inspectorilor de integritate. Potrivit opiniei unor reprezentanți ai ANI și ai instituțiilor din sectorul justiției, chiar și cele 43 de poziții disponibile pentru inspectorii de integritate, prevăzute în organigrama ANI, sunt insuficiente pentru îndeplinirea deplină a tuturor funcțiilor de control. Actualmente, nivelul pozițiilor ocupate în cadrul Inspectoratului de Integritate (puțin peste 50%) reprezintă un dezavantaj extrem de important.

ANI deține deja o experiență stabilă în domeniul realizării controlului averii și al intereselor personale, al respectării regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor. Deși, în cea mai mare parte, funcționarii publici vizați contestă în instanță actele de constatare emise de ANI și, o anumită parte dintre acestea sunt anulate total sau parțial, activitatea ANI constituie, în general, un factor important de contracarare și de prevenire a nerespectării normelor legislației anticorupție. Cu toate acestea, rezultatele variază puternic între diferite domenii de control. Marea majoritate a încălcărilor detectate se referă la conflicte de interese și incompatibilități. Sesizările externe sau informațiile publicate în mass-media declanșează adesea aceste controale, iar verificarea circumstanțelor relevante este relativ simplă. Pe de altă parte, practica de control a averii și a diferențelor substanțiale între venituri și avere rămâne limitată. Acest lucru se datorează, pe de o parte, procesului complex și îndelungat de verificare a averilor, dificultăților inevitabile de control a anumitor tipuri de avere și, pe de altă parte, deficiențelor cadrului juridic dar și posibilităților limitate ale ANI de a efectua o analiză automatizată aprofundată, absenței unei atenții clare și obligatorii din punct de vedere juridic asupra plauzibilității economice a declarațiilor etc. Majoritatea interlocutorilor cu care s-au purtat discuții, au menționat obstacolele legate de determinarea valorii reale a bunurilor și imposibilitatea exercitării controalelor în privința persoanelor cu care funcționarii publici au avut careva tranzacții. Aceste obstacole ar trebui să fie soluționate prin potențiale modificări ale cadrului legislativ, aflate în prezent în curs de elaborare. De asemenea, legea nu oferă ANI instrumente utile de supraveghere a respectării regimului juridic al restricțiilor și limitărilor, care se aplică foștilor funcționari publici.

Prezentul document tehnic propune 54 de recomandări privind necesitatea unor amendamente legislative și schimbări de practici în activitatea ANI. Prioritățile de reformă propuse se referă la eliminarea ineficienței din structura de conducere a ANI; asigurarea unei capacități adecvate a ANI, protejând în același timp independența corespunzătoare; dezvoltarea și punerea în aplicare a unor instrumente adecvate pentru garantarea legalității, a calității și a consecvenței actelor emise de inspectorii de integritate; și, dezvoltarea în continuare a capacităților ANI de a controla în mod eficient averile inexplicabile ale funcționarilor publici.



2 INTRODUCERE

Consiliul Europei implementează proiectul „Acțiune împotriva Corupției în Republica Moldova”. Proiectul este conceput pentru a oferi asistență în reformele legislative, reformele de politici și cele instituționale, abordând recomandările restante din cea de-a patra Rundă de Evaluare a Grupului de State împotriva Corupției a Consiliului Europei (GRECO). Acțiunile proiectului oferă sprijin direct autorităților pentru a remedia deficiențele identificate în cea de-a patra rundă de evaluare GRECO, astfel încât să alinieze măsurile autorităților din Republica Moldova la standardele internaționale și bunele practici de prevenire și combatere a corupției. Acest lucru va fi realizat prin intermediul următoarelor rezultate cu privire la ANI:

- Analiza cadrului legislativ și de reglementare privind mandatul și organizarea internă a ANI, a provocărilor identificate care au un impact asupra activității ANI în raport cu mandatul său, cu accent pe următoarele aspecte:
 - o mandatul ANI cu privire la controlul averilor și al intereselor personale, conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor;
 - o sancționarea încălcărilor privind regimurile juridice menționate supra (cu accent pe sancționarea persoanelor cu funcții de demnitate publică) și lacunele legislative/procedurale existente în cadrul procesului de sancționare;
 - o mandatul Consiliului de Integritate și cooperarea acestuia cu ANI;
 - o activitatea, procedurile operaționale ale Inspectoratului de Integritate, procedurile de recrutare și mecanismele de răspundere disciplinară;
 - o organigrama ANI și necesarul de personal în comparație cu mandatul instituției;
 - o mecanismele de prevenire utilizate de ANI pentru promovarea integrității în sectorul public și comunicarea cu mass-media.
- Identificarea soluțiilor de consolidare a conformității cu recomandările GRECO (inclusiv recomandări de modificări legislative/instituționale pentru a permite ANI să efectueze controale eficiente și independente).

2.1 Recomandările GRECO

La 1 iulie 2016, GRECO a adoptat Raportul de Evaluare a Republicii Moldova privind prevenirea corupției în ceea ce privește membrii Parlamentului, judecătorii și procurorii. Pe parcursul procesului de conformitate, GRECO a adoptat, de asemenea, Primul și al Doilea Raport de Conformitate privind Republica Moldova¹. În al Doilea Raport de Conformitate, din 25 septembrie 2020, GRECO a constatat că **recomandarea iv** rămâne parțial implementată.

Recomandarea iv:

Asigurarea unui control semnificativ mai independent și mai eficient, de către Comisia Națională de Integritate, a respectării de către membrii Parlamentului, judecătorii și procurorii a normelor privind conflictele de interese, incompatibilitățile, declarațiile de avere și interese personale.

GRECO a reamintit că această recomandare a fost parțial pusă în aplicare deja în Primul Raport de Conformitate din 7 decembrie 2018. GRECO a luat act de noua legislație, prin care a fost înființată Autoritatea Națională de Integritate, care a înlocuit Comisia Națională de Integritate. GRECO a remarcat următoarele aspecte:

- *„componenta ANI este diferită de cea a vechii Comisii și că membrii acesteia nu au fost selectați pe baza apartenenței politice. De asemenea, a remarcat că inspectorii de integritate urmau să fie independenți iar competențele ANI au fost extinse, în comparație cu cele ale Comisiei. În plus, ANI a devenit competentă să ia măsuri administrative în ceea ce privește depunerea cu întârziere sau nedepunerea declarațiilor de avere. Aceasta a început să funcționeze, deși cu capacități limitate.*

¹ Consiliul Europei, Grupul de State împotriva Corupției (GRECO), [Raportul celei de-a patra runde de evaluare \(2016\)](#), [Primul și al Doilea Raport de conformitate \(2018 și 2020\)](#)



În pofida acestor îmbunătățiri notabile, eficacitatea practică a ANI urma să fie reevaluată după ce aceasta a devenit operațională.”

În cel de-al Doilea Raport de Conformitate din 25 septembrie 2020, GRECO a identificat următoarele aspecte critice:

- „mai multe obstacole în procesul de selecție și numire a candidaților pentru funcțiile de inspectori de integritate, printre care: nivelul scăzut al competențelor profesionale și de formare profesională ale candidaților; moratoriul privind angajarea în sectorul public; nereușita în susținerea testului poligraf (etapa finală); posturi neatractive ca urmare a reducerii salariilor;
- statisticile privind activitatea ANI par să demonstreze o anumită dinamică, însă mai multe deficiențe par să submineze eficacitatea acesteia, inclusiv lipsa unei strategii și insuficiența personalului, în prezent există doar 17 inspectori de integritate din cei 46 necesari, în total, cei 39 de membri ai personalului actual reprezintă doar 52% din numărul necesar de personal, nivelul capacităților profesionale fiind încă insuficient.”

2.2 Alte surse

Rapoartele altor organizații internaționale, de asemenea, reflectă provocări substanțiale. Conform datelor Indicelui Percepției Corupției (IPC) al Transparency International pentru perioada 2015-2020, locul Republicii Moldova a oscilat de-a lungul anilor între locul 102 și 123, menținându-se cu un scor mediu de 32 (pe o scară unde „0” echivalează cu corupție înaltă și „100”, cu lipsa corupției), fapt care denotă măsuri și politici anti-corupție ineficiente.

Tabelul 1: IPC pentru Republica Moldova

Anul	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Scor	33	30	31	33	32	34
Clasament	102	123	122	117	120	115

În august 2020, GAN Integrity a publicat *Raportul privind corupția în Republica Moldova*² în care se subliniază, printre altele, „lipsa de transparență a guvernării din Republica Moldova și comiterea cu impunitate a actelor de corupție de către funcționarii publici. Sistemul judiciar este unul dintre cel mai slabe din lume în ceea ce privește independența față de elita politică, iar judecătorii și procurorii primesc în mod regulat mită în schimbul reducerii acuzațiilor sau al impuneri unor pedepse mai blânde. Implementarea cadrului legislativ anticorupție în Republica Moldova este deficitară ca urmare a unei finanțări și monitorizări inadecvate și a unei lipse generale de resurse”.

2.3 Metodologie

Analiza a cuprins o examinare a actelor legislative relevante (în special Legea integrității nr. 82, Legea nr. 132 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și Legea nr. 133 privind declararea averii și a intereselor personale), a regulamentelor și rapoartelor interne, precum și mai multe întrevederi online (desfășurate în perioada 26 martie și 28 aprilie 2021) cu reprezentanți ai ANI (Președintele și Vicepreședintele ANI, Consiliul de Integritate, Inspectoratul de Integritate, Direcția juridică), Ministerul Justiției, reprezentanți ai Președinției, Înalțul Consilier al UE în domeniul anticorupție, Centrul de Resurse Juridice din Moldova. În cadrul acestor întrevederi echipa de experți ai Consiliului Europei a discutat despre eficacitatea ANI și provocările cu care se confruntă instituția.

În cadrul întrevederilor consultative, a avut loc un schimb de opinii cu privire la acțiunile necesare pentru a consolida independența, transparența și eficacitatea ANI și a controalelor realizate în privința funcționarilor publici. Mandatul și procedurile interne de funcționare ale ANI, cooperarea acesteia cu Consiliul de Integritate, organigrama și nevoile de personal au fost, de asemenea, printre subiectele discutate în cadrul reuniunilor. De asemenea, au fost examinate mai multe inițiative legislative privind funcționarea ANI și sistemul de declarare a averilor și a intereselor personale.

² GAN Integrity, *Raportul privind corupția în Republica Moldova, August 2020*



3 ANALIZĂ

3.1 Autoritatea Națională de Integritate din Republica Moldova

ANI este o autoritate publică independentă față de alte organizații publice care asigură integritatea în exercitarea funcției publice sau a funcției de demnitate publică și prevenirea corupției prin controlul averii și al intereselor personale și supravegherea respectării regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor. În vederea realizării misiunii sale, ANI are următoarele funcții:

- exercitarea controlului asupra averii și al intereselor personale;
- exercitarea controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, al restricțiilor și al limitărilor;
- constatarea și sancționarea încălcărilor regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor;
- cooperarea cu alte instituții, atât la nivel național, cât și internațional;
- asigurarea bunei organizări a Autorității și a administrării activității de promovare a integrității subiecților declarării;
- alte funcții stabilite prin lege.

ANI este finanțată din bugetul de stat. Nivelul de finanțare al instituției, conform opiniei interlocutorilor în cadrul întrevederilor organizate, este modest și insuficient. Tabelul 1 de mai jos reflectă cifrele privind bugetul aprobat pentru ANI și mijloacele financiare alocate pentru controlul averilor, intereselor personale, conflictelor de interese și incompatibilităților. Putem observa, pe de o parte, o creștere a bugetului aprobat pentru ANI, dar, pe de altă parte, o scădere a bugetului alocat pentru activitatea de „control” a ANI.

Tabelul 2: Informație privind nivelul de finanțare al ANI

Anul de referință	2021	2020	2019	2018
Buget aprobat	20,397.6 mii lei (cheltuieli pentru controlul și soluționarea conflictelor de interese) inclusiv 14,938.2 mii lei (cheltuieli de personal)	26,462.50 mii lei	24,128.00 mii lei	18,045,30 mii lei Rectificat + 8045.3
Buget alocat pentru controlul averii, intereselor personale, conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor	20,397.6 mii lei - 14,938.2 mii lei = 5,459.40 mii lei	15,369.72 mii lei.	16,654.6 mii lei	6633,3 8045,3 mii lei

În acest sens, experții subliniază bunele practici din Muntenegru, unde articolul 95 din Legea privind prevenirea corupției prevede că fondurile pentru funcționarea Agenției pentru Prevenirea Corupției sunt prevăzute în bugetul de stat al Muntenegru, **care nu pot fi mai mici de 0,2% din bugetul de stat**. Acest lucru reprezintă o soluție bună pentru o activitate armonioasă și eficientă a instituțiilor anticorupție din întreaga lume.

Recomandarea 1: Evaluarea posibilității de a introduce în Legea nr. 132 a unei garanții cu privire la un anumit nivel de finanțare bugetară a ANI.



ANI prezintă Parlamentului, anual, până la data de 31 martie, raportul de activitate al autorității pentru anul precedent. Echipa de experți a examinat rapoartele de activitate ale ANI pentru anii 2019 și 2020. S-a constatat că ambele rapoarte nu reflectă în mod suficient diverse exemple practice (activități proactive, concluzii privind aspecte importante etc.), de asemenea, unele date statistice nu pot fi comparate, iar unele date lipsesc (a se vedea tabelul de mai jos).

Recomandarea 2: Rapoartele anuale ale ANI ar trebui să fie mai informative și să aibă un caracter mai practic (cu cazuri și exemple practice). Rapoartele ar trebui să fie, de asemenea, comparabile între ele (date statistice și conținut), astfel încât societatea să poată vedea mai clar schimbările și/sau progresele înregistrate.

Tabelul 2: Date statistice privind performanța ANI

Date statistice privind performanța ANI (pentru anii 2018, 2019 și 2020)	2018	2019	2020
Numărul de sesizări (total) - primite din exterior	263	453	737
Numărul de sesizări ale încălcărilor privind conflictele de interese			156
Numărul de sesizări ale încălcărilor privind incompatibilitățile			114
Numărul de sesizări ale încălcărilor privind restricțiile			4
Numărul de sesizări ale încălcărilor privind încălcarea regimului juridic al declarării averii			1
Numărul de sesizări „respinse” (total) din cauza nerespectării cerințelor prevăzute de Codul Administrativ	44	152	352
Numărul de controale inițiate (total)	135	301	400
Numărul de controale inițiate <i>ex-officio</i> privind conflictele de interese			
Numărul de controale inițiate <i>ex-officio</i> privind incompatibilitățile			
Numărul de controale inițiate <i>ex-officio</i> privind restricțiile și limitările			
Numărul de controale inițiate <i>ex-officio</i> privind încălcarea regimului juridic al averii			
Numărul de notificări <i>ex-officio</i> transmise de Președintele ANI inspectorilor de integritate	-----	-----	89
Sursa de informații ce a servit drept temei pentru inițierea controalelor <i>ex-officio</i>	Informații publice, investigații jurnalistice	Informații publice, investigații jurnalistice	Informații publice, investigații jurnalistice

Datele care lipsesc ar prezenta informații mai detaliate și mai complete despre cazurile analizate de ANI. În special datele privind controalele inițiate în rezultatul autosesizărilor ar putea arăta nivelul de proactivitate al ANI.

Potrivit conducerii ANI, strategia instituțională a autorității a fost elaborată inițial în 2018 și reformulată în 2019. Documentul care urma să fie adoptat de CI, a rămas neaprobat din motive pe care experții nu le-au putut verifica în mod independent. ANI definește obiectivele instituționale în planurile anuale de activitate, însă principalii indicatorii de performanță reflectă doar realizările imediate (de exemplu, cel puțin 80% din declarațiile de avere și de interese personale verificate și



supuse controlului). Niciun document furnizat pentru această evaluare nu reflectă evaluarea rezultatelor și a impactului activității ANI.

Recomandarea 3: ANI și CI ar trebui să ajungă la un acord cu privire la strategia instituțională a ANI, care ar trebui să conțină, printre altele, obiectivele strategice ale ANI și indicatori de rezultate și de impact. Astfel de indicatori ar putea fi, de exemplu, ponderea funcționarilor publici care cunosc bine normele regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, al restricțiilor și al limitărilor; ponderea procedurilor de control al averilor care s-au încheiat cu verificarea completă a bănuielii inițiale (nu au fost încheiate din cauza lipsei de acces la date); ponderea cererilor de confiscare, care au dus la confiscarea efectivă a bunurilor.

3.2 Structura și conducerea ANI

Conform Legii nr. 132, ANI este constituită din:

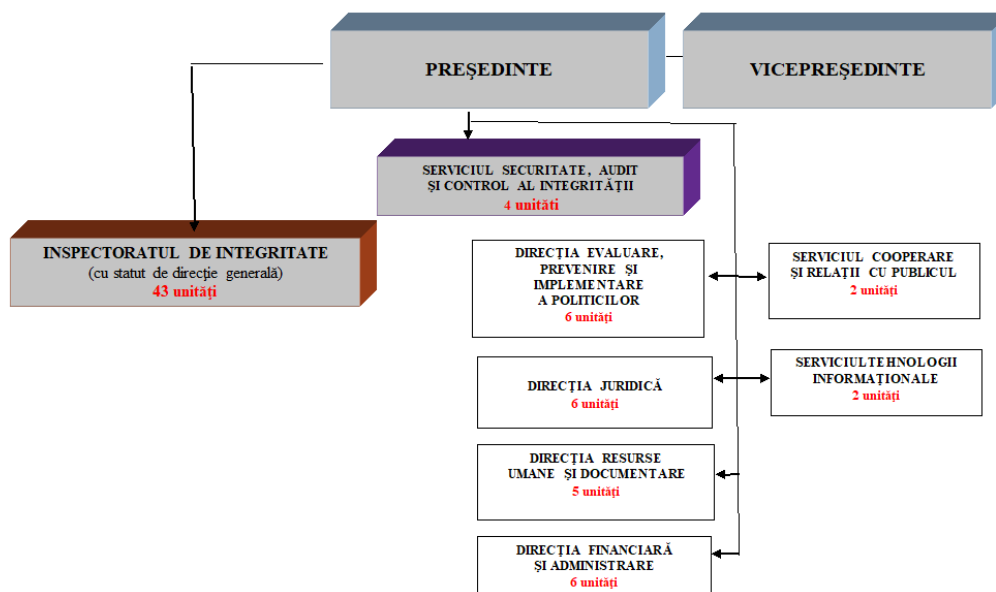
- Conducerea Autorității
 - o ANI este condusă de un președinte, asistat de un vicepreședinte,
- Aparat
 - o Inspectoratul de integritate (cu statut de Direcție generală),
 - o Serviciul securitate, audit și control al integrității,
 - o Direcția evaluare, prevenire și implementare a politicilor,
 - o Direcția juridică,
 - o Direcția resurse umane și documentare,
 - o Direcția financiară și administrare,
 - o Serviciul cooperare și relații publice, și
 - o Serviciul tehnologii informaționale.

Conform situației actuale, organigrama ANI prevede 76 de poziții (dintre care 43 de poziții sunt pentru Inspectoratul de Integritate). Limitele de personal și structura organizatorică a Autorității sunt stabilite, conform articolului 8 din Legea nr. 132, în temeiul unei hotărâri a Parlamentului. O astfel de prevedere nu este în favoarea independenței și eficacității ANI. Parlamentul poate adopta orice tip de hotărâre. În acest sens, nu ar trebui să se lase doar la latitudinea Parlamentului să decidă cu privire la „viitorul” structurii organizaționale și a numărului de angajați ai ANI, ci ar trebui să fie elaborat de ANI însăși și/sau consultat cu ANI.

Recomandarea 4: ANI ar trebui să pregătească propunerea privind numărul de personal și structura organizatorică a autorității în temeiul unei prevederi legale explicite, astfel încât această prerogativă să nu fie lăsată în mod formal doar la latitudinea Parlamentului.



**ORGANIGRAMA
AUTORITĂȚII NAȚIONALE DE INTEGRITATE (76 unități)**



În cadrul întrevederilor cu interlocutorii din Republica Moldova, experții au constatat că între Președinte și Vicepreședinte există o cooperare dificilă și puncte de vedere diferite cu privire la mandatul instituției. Aparent, Vicepreședintele ANI deține competențe în domeniul IT și relațiilor publice, ceea ce nu pare oportun pentru o astfel de instituție. Echipa de conducere a unei instituții anticorupție independente și autonome ar trebui să fie fermă și să reprezinte în public aceleași opinii. O astfel de situație ar putea fi o consecință a factorului uman/subiectiv.

Recomandarea 5: Să se ia în considerare posibilitatea de a avea un „consiliu” de conducere format din trei persoane, care ar fi un organism colegial în procesul de luare a deciziilor. O astfel de soluție este prezentă în multe țări din UE și din întreaga lume (Armenia (5 membri), Croația (5 membri), Slovenia (3 membri)). Alternativ, se poate lua în considerare posibilitatea de a avea o structură ierarhică în care Președintele alege Vice-președintele.

3.2.1 Inspectoratul de Integritate

În cadrul întrevederilor online cu interlocutorii din Republica Moldova, au fost discutate și prezentate unele domenii de activitate ale inspectorilor de integritate care ar putea reprezenta niște obstacole în activitatea ANI și care necesită a fi îmbunătățite.

3.2.1.1 Aplicarea diferită a prevederilor legale de către inspectorii de integritate

Interlocutorii din Republica Moldova au menționat că inspectorii de integritate aplică diferite prevederile legii și emit uneori acte contradictorii. Printre preocupările specifice menționate se enumeră următoarele:

- aplicarea inconsistentă a *Metodologiei de control al averilor, al regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor* (în continuare – Metodologie),
- plângeri cu privire la comunicarea dintre inspectorii de integritate și subiecții declarării,
- nerespectarea avizelor Direcției juridice a ANI,
- un număr relativ mic de controale inițiate în privința funcționarilor publici de rang înalt, și
- prea multe controale în privința funcționarilor publici „de rând” etc.

Echipa de experți consideră că asemenea opinii și presupuneri nu favorizează imaginea în fața societății. După cum s-a identificat în timpul discuțiilor cu ANI, trimestrial, șeful inspectoratului



solicită inspectorilor informații despre fiecare dosar în parte, în special despre ultima acțiune întreprinsă în legătură cu dosarul de control. La data de referință nu sunt reglementate alte dispoziții privind sistematizarea acțiunilor de control, decât cele specificate în Metodologia de control.

Legea nr. 132 și Metodologia conțin prevederi pentru a asigura calitatea și consecvența performanței inspectorilor de integritate. Astfel, în conformitate cu articolul 22 alineatul (1) din Legea nr. 132, un inspector de integritate este direct responsabil de calitatea controalelor efectuate și a actelor întocmite în conformitate cu criteriile stabilite prin regulamentul aprobat de Consiliul de Integritate. Conform Regulamentului privind organizarea și funcționarea Inspectoratului de integritate al ANI (anexa la Ordinul ANI nr. 74 din 24 iulie 2020), șeful Inspectoratului de integritate, *inter alia*, asigură aplicarea corectă a prevederilor legislației în activitatea Inspectoratului, verifică și coordonează, în ultimă instanță, proiectele tuturor actelor elaborate în cadrul subdiviziunii. Metodologia prevede ca inspectorii de integritate să prezinte șefului Inspectoratului de integritate (inspector cu atribuții de control și organizare a activității Inspectoratului de integritate) rapoartele sesizărilor din oficiu, proiectele proceselor-verbale de inițiere a controlului sau de refuz de inițiere a controlului, precum și proiectele actelor de constatare. De asemenea, proiectele actelor de constatare sunt transmise spre analiză Direcției juridice a ANI. Avizul Direcției juridice este transmis inspectorului de integritate pentru analiză și eventuala ajustare a conținutului actului. Analiza cadrului juridic, în sine, nu relevă motive clare pentru care mecanismul de control și coordonare prevăzut în prezent nu poate funcționa. Cu toate acestea, având în vedere opiniile menționate în cadrul întrevederilor, putem concluziona că actualul „control” intern nu este eficient.

Recomandarea 6: Ar trebui analizată posibilitatea implementării unui nivel ierarhic ferm și adecvat pentru inspectorii de integritate, pentru a se asigura verificarea actelor de constatare emise de inspectori și, de asemenea, pentru a asigura practici uniforme și aplicarea uniformă a dispozițiilor legale de către inspectori.

De exemplu, în cadrul organelor procuraturii există un control ierarhic al actelor emise de un procuror pentru a verifica dacă prevederile legale au fost interpretate și aplicate corect, fără a da instrucțiuni specifice pe caz. O astfel de practică, dacă ar fi implementată în cadrul ANI, ar conduce la unificarea practicilor interne și ar asigura o aplicare uniformă a dispozițiilor legale. Ar fi important ca un astfel de filtru să asigure doar aplicarea corectă și uniformă a legii, dar să nu dea instrucțiuni specifice inspectorilor cu privire la cazuri concrete. Metodologia internă a ANI privind efectuarea controalelor prevede deja ideea de a avea un **inspector-șef responsabil de asigurarea uniformității actelor de constatare și aplicarea uniformă a prevederilor legale.**

Recomandarea 7: Ar fi utilă prevederea unei poziții de inspector-șef în organigrama ANI care să supravegheze calitatea actelor de constatare înainte de finalizarea acestora, corectitudinea aplicării metodologiilor de control și să unifice interpretările și implementările diferitelor prevederi. Adicional, ANI ar putea aplica indicatori de performanță pentru activitatea inspectorilor de integritate, care să acorde o pondere mai mare calității actelor de constatare emise. Pentru a evita disputele cu privire la legalitatea acestor mecanisme, ar fi utilă includerea în Legea nr. 132 a principalelor principii și elemente ale controlului intern și ale mecanismului de coordonare a actelor întocmite de inspectorii de integritate.

3.2.1.2 Specializare inspectorilor de integritate în diferite domenii

Echipa de experți a fost informată că, în prezent, inspectorii efectuează toate tipurile de controale (controlul declarațiilor, controlul averilor, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor) fără nicio diferențiere. În opinia experților, o astfel de organizare a activității nu este eficientă și duce la lipsa specializării inspectorilor și lipsa unor decizii unificate pe diferite domenii.



Recomandarea 8: Ar trebui analizată posibilitatea specializării inspectorilor de integritate: 3 sau 4 structuri de control specializate (pe declarații de avere și controlul averii, conflicte de interese și incompatibilități, restricții și limitări, pentru a oferi posibilitatea unor analize mai ample), având în vedere că pentru aceste regimuri de control se aplică proceduri diferite iar perioada de efectuare a controlului este, de asemenea, diferită. Sistemul de distribuire aleatorie ar putea fi ajustat în mod respectiv.

3.2.1.3 Procesul de angajare a inspectorilor de integritate

Procedura de angajare în funcția de inspector de integritate este una de lungă durată și conține mai multe etape (examinarea cererii, testul scris, interviul, testul poligraf și verificări din partea Serviciului de Informații și Securitate). Informațiile privind posturile vacante și concursurile lansate de ANI sunt publicate pe site-ul Autorității și pe alte site-uri de recrutare. Concursurile se desfășoară pe plan intern într-un timp foarte scurt (și anume proba scrisă și proba interviului). Etapele preventive (de verificare a integrității) sunt problematice: testul poligraf (având în vedere că în Republica Moldova există un număr insuficient de experți poligrafi certificați, ceea ce întârzie procedura de angajare a inspectorilor) și verificarea efectuată de Serviciul de Informații și Securitate (SIS), care poate dura până la 2 luni. Din cauza duratei procedurii de selecție, aceste posturi nu mai sunt atractive. În Republica Moldova nu există alte categorii de angajați care trec prin astfel de procese de angajare (eventual, cu excepția judecătorilor). Unii candidați care au trecut cu succes toate etapele, până la emiterea deciziei finale de selecție, au acceptat alte posturi în timpul procesului. Candidații nu mai sunt motivați și tot mai puține persoane își depun candidatura în cadrul concursurilor organizate de ANI.

În conformitate cu legislația ANI (de altfel, testarea la poligraf este prevăzută în Regulamentul cu privire la concursul pentru suplinirea funcției de inspector de integritate), rezultatele testului poligraf reprezintă unul dintre criteriile luate în considerare de către Comisia de concurs și se acordă un anumit punctaj pentru acesta. Deși rezultatul testului nu este decisiv, acesta are o pondere semnificativă. Au existat cazuri în care testul poligraf a fost picat de unii candidați. Cu toate acestea, majoritatea interlocutorilor împărtășesc opinia că ar trebui exclusă testarea la poligraf a inspectorilor de integritate în timpul procesului de selecție. În plus, trebuie remarcat faptul că acuratețea testului la poligraf, în general, face obiectul unor îndoieli considerabile la nivel mondial.

Recomandarea 9: Testarea la poligraf a candidaților pentru posturile de inspector de integritate în cadrul procesului de selecție ar trebui exclusă. De asemenea, legea sau regulamentul intern ar trebui să prevadă un proces clar și transparent pentru selectarea inspectorilor de integritate (procedură de selecție mai simplă).

3.2.1.4 Statutul inspectorilor de integritate

„Statutul special” al inspectorilor

Legea nr. 132 cu privire la ANI definește în articolul 17 că funcția de inspector de integritate este o funcție publică cu statut special. Opiniile exprimate de interlocutori cu privire la „statutul special” al inspectorilor de integritate au fost mixte. Pe de o parte, unii au afirmat că acest statut a fost conferit de legiuitor în lumina atribuțiilor exercitate de inspector: controlul și calitatea subiecților declarațiilor verificate de inspector și, astfel, statutul inspectorului este semnificativ superior statutului unui alt funcționar public. Cu toate acestea, legiuitorul nu a acordat inspectorilor de integritate niciun privilegiu de statut, de exemplu includerea stimulentei salariale și a garanțiilor sociale. Remunerarea inspectorilor de integritate este reglementată de Legea nr. 270 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar și nu denotă vreun aspect „special” în comparație cu alți funcționari publici. Conform altor opinii, activitatea desfășurată de inspectorii de integritate este mai simplă și nu poate fi comparată cu sarcinile similare îndeplinite de ofițerii de urmărire penală sau de investigație din organele de aplicare a legii. În pofida celor menționate, majoritatea



interlocutorilor au exprimat opinia că „statutul special” este „special” doar pe hârtie, nu și în practică.

Recomandarea 10: Având în vedere numărul redus de candidați pentru pozițiile de inspector de integritate și ținând cont de opinia majoritară menționată cu privire la „statutul special”, ar fi util să se ia în considerare posibilitatea includerii unor stimulente salariale și garanții sociale (dreptul de a călători gratuit în transportul public, dreptul la locuință etc.) pentru inspectorii de integritate din cadrul ANI.

„Independența inspectorilor”

Un alt aspect care trebuie luat în considerare este independența inspectorilor de integritate. În conformitate cu Legea nr. 132 (articolul 20), inspectorii sunt independenți în activitatea lor. Un inspector de integritate nu emite și nu primește dispoziții, inclusiv din partea Președintelui sau a Vicepreședintelui ANI, referitoare la controalele privind averea și interesele personale sau privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, al restricțiilor și al limitărilor, orice tentativă de influență din partea Președintelui sau a Vicepreședintelui ANI sau din partea unei terțe părți fiind comunicată imediat de către inspector Consiliului de Integritate. Este corectă protejarea inspectorilor de integritate împotriva oricăror interferențe. Cu toate acestea, în timp ce discreția lor ar trebui să fie protejată împotriva ordinelor și influențelor arbitrare de la caz la caz, independența funcției nu trebuie interpretată ca o permisiune de a aplica legea în mod contradictoriu sau inconsecvent.

În practica ANI, interpretarea acestei „independențe” a mers atât de departe, încât Președintele și Vicepreședintele ANI nu pot obține informații cu privire la rezultatele controalelor efectuate de inspectorii sau să solicite accelerarea unor controale specifice. De asemenea, în cazul nerespectării normelor interne de către inspectorii de integritate, Președintele ANI sesizează Colegiul disciplinar (în prezent, Colegiul nu are toți membrii în componența sa). Soluțiile Colegiului nu duc neapărat la disciplinarea inspectorilor. În opinia noastră, inspectorii de integritate ar trebui să fie independenți în ceea ce privește sarcinile și obligațiile lor referitoare la analiza dosarelor. Cu toate acestea, ar trebui să existe instrumente pentru a reacționa cu privire la: calitatea muncii, unificarea procedurilor, unificarea deciziilor „similare”, măsuri disciplinare etc. La finalul procesului, inspectorii de integritate nu se reprezintă pe ei înșiși, ci reprezintă ANI ca autoritate – ca o singură instituție. În acest sens, suntem de acord cu privire la existența unui colegiu de disciplină care să asigure respectarea disciplinei muncii și examinarea la timp a materialelor, a proceselor de etică și a celor disciplinare. Asemenea colegii ar trebui să fie implicate în materii de disciplină și nu în gestionarea dosarelor de control de către inspectorii.

Recomandarea 11: Se recomandă ca activitățile de monitorizare, control și organizare a activității inspectorilor să fie efectuate de către șeful Inspectoratului de Integritate, însă acest control nu trebuie să constituie o imixtiune în activitatea inspectorului de integritate sau în procesul decizional al acestuia, ci instrucțiuni, recomandări, îndrumări neobligatorii în scopul de a spori calitatea actelor emise.

3.2.1.5 Procedura de lucru a inspectorilor de integritate

Legea nr. 132 stabilește proceduri pentru controlul diferitor regimuri de integritate (declarația de avere, controlul averii, incompatibilități, conflicte de interese, restricții și limitări). Nu există prevederi comune privind etapele/obligațiile/regulile de bază referitoare la modul în care ar trebui să fie puse în aplicare aceste proceduri. Multe state utilizează Coduri de Procedură Administrativă care conțin principii importante de procedură (principiul legalității, protecția drepturilor părților și protecția beneficiilor publice, principiul audierii părților etc.) și norme de procedură (norme privind citațiile, primirea și solicitarea de informații, procedura de constatare a faptelor, suspendarea procedurii, audierea și prezentarea probelor, declarațiile părților în procedură, căile de atac, etc.). Reguli de procedură similare sunt prevăzute și în Codul Administrativ al Republicii



Moldova. O parte dintre aceste principii și norme de procedură ar putea fi reflectate și în cadrul legislativ/regulatoriu cu privire la activitatea inspectorilor de integritate.

Recomandarea 12: A se analiza posibilitatea modificării cadrului legislativ/regulatoriu pentru a include prevederi adiționale în vederea îmbunătățirii standardelor de activitate (de procedură) a inspectorilor de integritate (definirea principiilor și a normelor de procedură ale inspectorilor de integritate).

Conform Legii nr. 132, sesizarea depusă de către o persoană fizică sau juridică de drept public sau privat trebuie să îndeplinească condițiile de formă și de conținut stabilite de Legea nr. 190-XIII din 19 iulie 1994 cu privire la petiționare, acum abrogată. Conform Metodologiei, sesizarea trebuie să îndeplinească condițiile de formă și de conținut stabilite de Codul Administrativ nr. 116/2018. În termeni practici, aceasta înseamnă că sesizarea anonimă nu este acceptată și examinată. În cazul unor sesizări anonime, ANI poate iniția o verificare din oficiu însă, întrebarea este dacă un act emis în rezultatul unei asemenea sesizări ar fi menținut de instanța de judecată în eventualul recurs. De asemenea, Codul Administrativ menționează cerințe specifice cu privire la elementele unei sesizări către o instituție publică. Articolul 76 alineatul (1) din Cod stipulează în termeni expliți că petițiile anonime nu vor fi examinate. Metodologia reflectă această abordare și stipulează că plângerile anonime sau cele depuse fără a indica adresa poștală sau electronică a petiționarului nu sunt examinate, ci arhivate pe baza unei note scrise adresate Președintelui ANI.

În opinia experților, rapoartele anonime ar putea fi (și în mare parte sunt) o sursă de informații utile și de calitate cu privire la diferite ilegalități. Uneori, petiționarilor le este frică să raporteze astfel de comportamente din cauza unor posibile răzbunări/represalii, deși există acte de protecție a avertizorilor de integritate (în cazul Republicii Moldova – Legea nr. 122 privind avertizorii de integritate).

Recomandarea 13: Ar fi utilă modificarea Legii nr. 132 pentru a prevedea posibilitatea ca orice tip de sesizare care conține informații relevante să fie acceptată și examinată de către ANI, indiferent dacă este anonimă sau nu sunt respectate condițiile de formă impuse de Legea nr. 190-XIII din 19 iulie 1994 și/sau Codul administrativ.

3.2.2 Cooperarea națională și internațională a ANI

Putem diviza cooperarea în funcție de „primirea”, „oferirea” și „solicitarea” de documente, explicații, informații în domeniu național și internațional.

3.2.2.1 Cooperarea națională

Interlocutorii din Republica Moldova au explicat experților următoarele aspecte critice:

- a) Cooperarea dintre ANI și alte instituții ar putea fi îmbunătățită (Centrul Național Anticorupție, Procuratura Anticorupție, Serviciul Fiscal de Stat și alte organe de aplicare a legii). Cooperarea interinstituțională este afectată și de faptul că ANI nu reprezintă un organ de urmărire penală fapt care poate servi drept motiv pentru ca organele de aplicare a legii să denote reticență în comunicarea unor informații/date către ANI (mai cu seamă dacă informația solicitată este parte a unei investigații). Prin urmare, acest lucru poate genera dificultăți de cooperare interinstituțională:
 - a. Competențele ANI sunt foarte importante pentru combaterea corupției și, pentru a le pune în aplicare, ANI necesită o cooperare activă cu organele de aplicare a legii (de exemplu, pentru a obține date privind funcționarii publici, fluxurile financiare ale funcționarilor etc.). Dificultățile de cooperare interinstituțională sunt menținute, de asemenea, prin lipsa unor prevederi care să stabilească limitele procedurilor administrative și a celor penale. Interlocutorii au sugerat necesitatea creării unui grup de lucru cu instituțiile relevante, care să decidă asupra modificărilor legislative



necesare pentru a aborda această problemă. Una dintre soluțiile utile pentru a depăși astfel de probleme, care este pusă în aplicare în numeroase țări, este prin semnarea unor acorduri de cooperare. ANI a încheiat deja câteva acorduri de cooperare cu instituții din Republica Moldova și această practică ar trebui consolidată în continuare.

Recomandarea 14: ANI și alte instituții ar trebui să semneze acorduri de cooperare pentru a îmbunătăți cooperarea interinstituțională și schimbul de date/informații.

- b. Organele de urmărire penală oferă răspunsuri limitate către ANI pentru a explica motivele pentru care nu a fost începută urmărirea penală în urma sesizărilor transmise de către ANI. Aceste date ar trebui să fie necesare nu numai din motive statistice, ci și pentru o eventuală activitate proactivă din partea ANI.

Recomandarea 15: Legea nr. 132 ar putea fi modificată astfel încât instituțiile sesizate de către ANI să fie obligate să informeze ANI cu privire la constatările și concluzii efectuate și să transmită informațiile solicitate.

3.2.2.2 Cooperarea internațională

Echipa de experți a constatat lipsa canalelor de cooperare internațională, fapt deosebit de relevant în condițiile în care o mare parte din cetățenii Republicii Moldova sunt și cetățeni ai României, iar funcționarii își pot transfera/ascunde averile în acest stat. ANI nu dispune de canale sau competențe de cooperare cu autoritățile locale din România pentru a obține informații privind bunurile cetățenilor moldoveni înregistrate în țara respectivă. De asemenea, la data analizei efectuate de către echipa de experți, ANI nu deținea date statistice cu privire la numărul de solicitări de informații transmise instituțiilor din străinătate.

În acest sens, experții atrag atenția asupra [Tratatului Internațional privind Schimbul de Date pentru Verificarea Declarațiilor de Avere](#) și posibilitățile de cooperare în temeiul Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva Corupției (UNCAC) (articolul 43, alineatul (1)) și asupra Rezoluției 6/4 a celei de-a șasea Conferințe a statelor semnatare ale UNCAC din 2015, al cărei scop este de a preveni corupția prin prevederea unui schimb administrativ direct de informații privind declarațiile de avere între părțile la Tratat. Autoritățile anticorupție din regiune și nu numai vor putea comunica oficial între ele într-un mod eficace și mai eficient în comparație cu situația actuală.

Recomandarea 16: Republica Moldova ar trebui să ia în considerare semnarea Tratatului Internațional privind Schimbul de Date în scopul Verificării Declarațiilor de Avere și posibilitățile de cooperare în cadrul UNCAC. În principiu, Republica Moldova ar putea îmbunătăți eforturile de a încheia tratate bilaterale relevante cu țări străine, dar fezabilitatea acestui lucru necesită o evaluare suplimentară, fiindcă depinde, de asemenea, de dorința de cooperare a țărilor străine.

3.2.3 Consiliul de Integritate

Consiliul de Integritate este un organ colegial, fără a fi o componentă a Autorității Naționale de Integritate, și este format din 7 membri, selectați sau desemnați de către următoarele structuri ale statului și ale societății civile: câte un reprezentant desemnat de Parlament, Guvern, Consiliul Superior al Magistraturii, Consiliul Superior al Procurorilor, Congresul Autorităților Locale din Moldova și doi reprezentanți ai societății civile care sunt selectați de către Ministerul Justiției prin concurs, în baza unui regulament aprobat de Guvern. Consiliul nu este un organism profesional, iar membrii săi nu sunt angajați cu normă întreagă.



În timpul întrevederilor online, interlocutorii au subliniat rolul mai puțin activ al membrilor CI, care afectează cvorumul și procesul decizional. De exemplu, membrii desemnați de Consiliul Superior al Magistraturii și de Consiliul Superior al Procurorilor nu ar putea contribui prea mult la activitățile CI, având în vedere funcțiile înalte pe care le dețin în instituțiile lor principale. Unii dintre interlocutori recomandă ca acest mecanism (CI) să fie regândit sau să fie eliminat, având în vedere eficacitatea actuală a acestuia. În competențele CI intră revizuirea și adoptarea unor documente interne care sunt necesare pentru ANI (raportul anual, planul anual de activitate, strategia internă etc.), însă, până în prezent, unele dintre aceste documente nu au fost adoptate sau au fost adoptate cu întârziere. CI a comunicat prezentarea repetată a opiniilor către ANI cu privire la îmbunătățirile sau modificările necesare la documentele menționate, însă ANI nu ia întotdeauna în considerare opiniile și solicitările CI și nu efectuează modificările solicitate. Mai mult, CI a afirmat că activitatea sa depinde de sprijinul și asistența ANI, deoarece CI nu dispune de un secretariat permanent care să sprijine activitatea zilnică – există o singură persoană desemnată de Președintele ANI pentru activitatea de secretariat a CI. S-a subliniat, de asemenea că, deși legea prevede că CI ar trebui să aibă acces la registrele de stat (pentru a verifica declarațiile de avere în ceea ce privește inspectorii și echipa de conducere a ANI), acest lucru nu a fost aplicat în practică. ANI a pus la dispoziție 2 inspectori de integritate pentru a sprijini membrii CI în verificarea informațiilor din registrele de stat. CI a menționat, de asemenea, că acesta primește numeroase petiții din partea cetățenilor și subiecți ai declarării cu privire la activitatea conducerii ANI, însă este foarte dificil pentru CI să examineze astfel de petiții, având în vedere că membrii acestuia nu au acces direct la registrele necesare și nu dispun de un secretariat propriu format din unități de personal dedicate care să sprijine activitatea Consiliului. De asemenea, echipa de experți a fost informată că majoritatea sesiunilor CI sunt publice. Excepții pot fi atunci când legea restricționează publicitatea (de exemplu, atunci când sunt examinate aspecte legate de datele cu caracter personal), ședințele pot fi închise. De obicei, mass-media este foarte interesată de activitatea CI.

Recomandarea 17, 18 și 19:

- **ANI și CI ar trebui să își consolideze cooperarea și să discute îndeaproape despre activitatea și colaborarea viitoare.**
- **Se recomandă analizarea rolului și oportunității CI, ținând cont de faptul că în prezent acest mecanism nu este productiv și afectează atât eficiența ANI cât și a CI.** Diverse țări au practici și soluții juridice diferite în această privință. Unele dintre ele au astfel de consilii (Serbia, Muntenegru etc.), altele nu (Slovenia, Croația etc.). În acest sens, Republica Moldova ar trebui să analizeze beneficiile unui asemenea Consiliu și necesitatea menținerii acestuia.
- **În cazul în care CI este menținut, ar fi utilă dotarea acestuia cu un secretariat permanent care să asiste activitatea CI și să prezinte un canal important de comunicare și conlucrare cu ANI. Adicional, CI ar trebui să primească acces deplin la bazele de date și la alte documente atunci când este necesar. Accesul ar trebui acordat de la caz la caz și nu în sens general (membrii CI sunt membri non-specialiști și acordarea accesului deplin nu este proporțională cu obligațiile și drepturile acestora).**

3.2.4 Formări

Vom diviza instruirile în: a) instruirii interne (pentru personalul ANI) și b) instruirii externe (pentru funcționarii publici și alte părți terțe realizate de către ANI).

3.2.4.1 Formarea personalului ANI

Interlocutorii moldoveni au menționat că, odată numiți, inspectorii de integritate au nevoie de 1-2 luni pentru a se familiariza cu toate procedurile de control și normele interne. Inspectorii de integritate numiți recent în funcție nu dispun de „mentori” care să îi asiste în timpul sarcinilor și obligațiilor zilnice. Nu există orientări interne pentru noii veniți sau cel puțin o culegere de regulamente, recomandări și instrucțiuni.



Contrar celor menționate, experții au identificat în Raportul de activitate al ANI pentru 2020 că ANI a înființat **Școala tânărului inspector de integritate** – un curs de instruire inițială cu o durată de 2 luni, organizat pentru noii inspectori de integritate numiți în funcție. Acesta are ca scop facilitarea integrării profesionale în calitate de inspector de integritate, familiarizarea acestei categorii de personal, în regim de timp redus, cu procedurile de lucru în domeniul controlului averilor și intereselor personale, respectării regimului juridic al conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor. În cadrul instruirilor, au fost organizate și desfășurate 5 activități de instruire cu 6 subiecte, și anume:

- Regulamentul intern al Autorității Naționale de Integritate;
- Aspecte de comportament și etică profesională prin prisma Codului de conduită și etică al angajaților Autorității Naționale de Integritate;
- Aspecte teoretice și practice privind perfectarea documentelor; Reguli generale de organizare a circulației documentelor în cadrul Autorității Naționale de Integritate;
- Asigurarea confidențialității informațiilor atribuite secretului de stat în cadrul activității;
- Completarea și depunerea declarațiilor de avere în format electronic;
- Metodologia de control al averilor, al regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor;
- Soluționarea declarațiilor conflictelor de interese.

Experții apreciază înființarea Școlii pentru tinerii inspectori de integritate ca fiind un aspect pozitiv în ceea ce privește formarea inspectorilor.

Recomandarea 20: ANI ar trebui să ia în considerare introducerea unui mentorat pentru noii inspectori, astfel încât recrutarea/introducerea în activitate să fie cât mai facilă, eficientă și rapidă.

Experții au identificat în rapoartele de activitate ale ANI pentru anii 2019 și 2020 că inspectorii (și alți membri ai personalului) au dobândit noi cunoștințe și experiențe teoretice și practice în cadrul unor instruirii interne cu experți străini (experți din România, Polonia, Hong Kong și Lituania); instruirii interne cu experți naționali (Consiliul de Integritate, Centrul Național Anticorupție, Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, Centrul Național de Expertize Judiciare etc.); instruirii interne cu personalul intern (Direcția juridică, Direcția evaluare, prevenire și implementare a politicilor și Direcția resurse umane și documentare) și vizite de studiu în străinătate (România). Din cauza pandemiei din ultimii doi ani, au lipsit cursurile de formare internaționale. Experții apreciază formările menționate ca fiind, la prima vedere, utile și adecvate.

Recomandarea 21: ANI ar trebui să pună accent și pe unificarea practicilor inspectorilor de integritate. Acest lucru poate fi realizat, de asemenea, prin instruirii permanente (interne și externe).

3.2.4.2 Formarea funcționarilor publici și a părților terțe

În 2019 ANI a organizat și desfășurat 70 de sesiuni de instruire, iar în 2020 – 56 de sesiuni de instruire în cadrul entităților beneficiare; pentru 4 353 de persoane în 2019 și pentru 3 222 de persoane în 2020, abordând următoarele subiecte:

- Obținerea, prelungirea și revocarea semnăturii electronice avansate calificate;
- Completarea Registrului subiecților declarării averii și a intereselor personale;
- Completarea și depunerea declarațiilor de avere și interese personale în format electronic;



- Respectarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale;
- Respectarea regimului juridic al conflictelor de interese;
- Respectarea regimului juridic al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

De asemenea, au fost organizate numeroase campanii media și au fost pregătite, tipărite și distribuite materiale informative (broșuri, pliante etc.) și ghiduri.

Astfel, în 2020, se înregistrează o scădere cu 11% a numărului de persoane instruite, din cauza pandemiei COVID-19 și anularea a 2 campanii de informare a angajaților din subordinea Ministerului Afacerilor Interne și Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat.

Experții au apreciat că instruirile menționate, pregătirea și distribuirea de materiale informative sunt oportune, în special pentru 2020, din motive legate de pandemie. Formările comune efectuate de ANI în parteneriat cu alte instituții anticorupție (CNA) au fost evaluate pozitiv și ar fi recomandabilă consolidarea în continuare a acestei practici (inclusiv cu alte instituții relevante).

3.3 Sistemul E-Integritate și baze de date

În conformitate cu Legea nr. 132, ANI operează mai multe sisteme electronice:

- registru electronic al subiecților declarării averii și intereselor personale,
- sistemul de depunere a declarațiilor de avere și de interese personale în format electronic, și
- sistemul electronic de distribuire aleatorie a dosarelor între inspectorii de integritate.

În conformitate cu Legea nr. 133, ANI deține, de asemenea, registrul persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, care este publicat pe site-ul ANI.

În 2018, ANI a lansat sistemul e-Integritate, care de atunci a fost supus unei dezvoltări continue. Prin Hotărârea Guvernului nr. 228 din 10 aprilie 2020 a fost aprobat Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Sistemului informațional automatizat e-Integritate. Regulamentul stabilește, *inter alia*, principalele funcții ale sistemului e-Integritate (Capitolul II, articolul 4). Printre acestea se numără, de exemplu, depunerea și semnarea în formă electronică a declarațiilor de către subiecții declarării (pct. 1), verificarea automatizată a declarațiilor pentru a detecta diferențe dintre datele indicate în declarații și datele din registrele de stat și din alte sisteme informaționale (pct. 3), gestionarea dosarelor de control inițiate în baza sesizărilor persoanelor fizice și juridice, precum și inițiate din oficiu și gestionarea verificărilor automatizate a declarațiilor (pct. 6), completarea și actualizarea informațiilor în registrul electronic al subiecților declarării averii și a intereselor personale (pct. 9), înregistrarea, rectificarea și radierea interdicțiilor de a ocupa funcții publice, precum și căutarea, revizuirea și importul datelor din registrul persoanelor care fac obiectul interdicției (pct. 10-13). Sistemul e-Integritate cuprinde mecanismul de verificare automatizată a declarațiilor, care prevede compararea datelor din declarații cu datele din cinci registre/sisteme informaționale de stat: registrul de stat al transporturilor, registrul de stat al unităților de drept, registrul de stat al populației, registrul bunurilor imobile, sistemul informațional al Serviciului Fiscal de Stat (articolul 18). Sistemul e-Integritate asigură interacțiunea și schimbul de date prin intermediul platformei guvernamentale Mconnect cu sistemele menționate mai sus, cu sistemul informațional integrat al Inspectoratului General al Poliției de Frontieră și cu alte sisteme informaționale automatizate necesare pentru sistemul e-Integritate (articolul 69).

Sistemul e-Integritate este un instrument util pentru gestionarea informațiilor și a dosarelor în vederea îndeplinirii funcțiilor ANI. Acesta prezintă mai multe avantaje și permite ANI, în anumite aspecte, să depășească cerințele minime stabilite prin lege, de exemplu, sistemul e-Integritate face ca declarațiile de avere și de interese personale să fie disponibile publicului imediat după semnarea electronică a acestora, deși termenul de publicare permis de lege este de 30 de zile de la expirarea termenelor de depunere a declarațiilor (articolul 9 alineatul (1) din Legea nr. 133).

Cu toate acestea, potrivit conducerii ANI, introducerea verificării încrucișate automate cu alte baze de date de stat este abia la etapa de planificare pentru anul 2021. Formatele diferitelor baze de date



variază și, după cum a declarat ANI în răspunsul său scris pentru această analiză, rezultatele actuale ale verificărilor încrucișate automate nu sunt aplicabile în condiții practice și trebuie calibrate și reconfigurate. Prin urmare, se poate concluziona că, în prezent, analiza automatizată a declarațiilor este posibilă, în cel mai bun caz, doar într-o măsură limitată. Verificările încrucișate și analizele automatizate ar putea permite economisirea capacității Inspectoratului de integritate al ANI.

Recomandarea 22: ANI ar trebui să continue eforturile de dezvoltare și actualizare constantă a mecanismului electronic de verificare încrucișată automatizată cu alte registre de stat.

Funcționalitatea analitică a sistemului e-Integritate ar putea fi consolidată prin mai multe modalități. O componentă utilă ar fi instrumentele de analiză statistică a datelor declarate, care ar genera indicatori ai diferitelor aspecte ale setului de date. Un tip de indicatori ar putea fi valorile statistice excesiv de înalte, și anume

- declarații, de exemplu, cu cele mai mari sume de economii,
- sume de venit din anumite categorii de surse,
- suprafața totală a bunurilor imobile,
- valoarea averii transferată către alte persoane,
- valoarea acțiunilor/capitalurilor proprii achiziționate etc.

Sistemul ar trebui să permită selectarea valorilor înalte pe baza unor praguri stabilite de utilizator, de exemplu, 5%, 10% sau 15%. Un alt tip de indicatori ar putea fi relațiile dintre diferite categorii de date. Acești indicatori ar reflecta, de exemplu,

- raportul dintre venitul obținut și valoarea bunurilor nou dobândite, sau
- raportul dintre venitul obținut și valoarea datoriei.

În acest caz, ar fi posibil să se selecteze declarațiile în care proporția valorii bunurilor sau a datoriilor constituie cel mai mare procent în raport cu venitul. Aceste instrumente ar putea servi drept generator de numeroase tipuri de criterii suplimentare pentru selectarea din oficiu a declarațiilor în vederea verificării.

O altă componentă potențial utilă ar fi o bază de date care să cuprindă concluziile actelor de constatare, hotărârile judecătorești și consecințele juridice ale încălcărilor identificate, care ar putea fi utilizate pentru analiza declarațiilor. De exemplu, ar fi posibil să se caute corelații între anumiți parametri din declarații, cum ar fi, quantumul venitului total, quantumul venitului din anumite categorii de surse, deținerea anumitor tipuri de bunuri sau deținerea de bunuri de o anumită valoare, pe de o parte, și frecvența încălcărilor regimului juridic al declarațiilor de avere și de interese personale identificate etc., pe de altă parte. Odată ce s-a acumulat o anumită evidență a neregulilor, este posibil să se utilizeze aceste corelații pentru controale ulterioare.

Recomandarea 23: Să se dezvolte și să se integreze instrumente de analiză statistică (privind valorile statistice înalte, relațiile dintre diferite categorii de date, asocierile dintre datele declarate și rezultatele procedurilor etc.) în sistemul e-Integritate și să se utilizeze aceste instrumente, împreună cu alte metode, pentru controale ulterioare.

În forma sa actuală, sistemul e-Integritate nu servește și nu este menit să servească la monitorizarea conflictelor de interese. Una dintre evoluțiile recente în domeniul prevenirii corupției în mai multe țări a fost **lansarea și operarea unor sisteme electronice, care fac legătura între informațiile privind interesele personale ale funcționarilor publici și deciziile și tranzacțiile efectuate de agențiile publice.**

Un exemplu de acest tip de sistem este **sistemul de verificare ex-ante pentru detectarea situațiilor care pot genera conflicte de interese în procedurile de achiziții publice din România.** Mecanismul (Sistemul Informatic Integrat de Prevenire și Identificare a Potențialelor



Conflicte de Interese) se bazează pe o lege separată³ și este operat de Autoritatea Națională de Integritate din România. Un element cheie al mecanismului este un sistem electronic de prevenire, care preia informațiile colectate în formularele de integritate, care sunt completate de entitățile contractante și care conțin date privind procedura de achiziție, decidentul, comisia de evaluare, consultanții și experții angajați, date privind ofertanții/candidații, măsurile luate pentru eradicarea potențialelor conflicte de interese. Sistemul electronic generează notificări privind potențialele conflicte de interese (avertismente de integritate), care sunt apoi validate de inspectorii de integritate ai Autorității Naționale de Integritate și comunicate persoanelor responsabile desemnate.

Un alt exemplu este aplicația online *Erar*, care acumulează informații privind tranzacțiile comerciale ale organismelor din sectorul public din Slovenia.⁴ Denumit anterior *Supervisor* și dezvoltat de Comisia pentru Prevenirea Corupției în cooperare cu alte organisme, sistemul *Erar* indică părțile contractante, destinatarii fondurilor, entitățile juridice conexe, datele și sumele tranzacțiilor, precum și scopurile transferurilor de bani. Aplicația oferă informații despre fluxurile financiare dintre sectorul public și cel privat nu numai publicului, ci și organismelor de reglementare și de supraveghere. Aplicația contribuie la implementarea misiunii Comisiei pentru Prevenirea Corupției – consolidarea statului de drept, a integrității și a transparenței, atenuarea riscurilor de corupție și a conflictelor de interese.

Recomandarea 24: Stadiul actual de dezvoltare și capacitatea ANI nu permite crearea de noi instrumente complexe în prezent, dar, pe termen lung, se recomandă a se lua în considerare posibilitatea unor modificări legislative relevante și completarea funcționalității sistemului e-Integritate cu o componentă de monitorizare semiautomată a conflictelor de interese.

3.4 Controale (verificări) - aspecte generale

În conformitate cu articolul 25 alineatul (4) din Legea nr. 82, ANI este responsabilă pentru aplicarea următoarelor măsuri de control a integrității în sectorul public:

- a) controlul declarațiilor de avere și de interese personale;
- b) controlul respectării regimului juridic al conflictelor de interese;
- c) controlul respectării regimului juridic al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

În ceea ce privește controalele și verificările, mandatul ANI are mai multe fațete. Conform raportului de activitate pentru 2020, ANI a inițiat 400 de proceduri de control (125 cu privire la averi, 156 cu privire la conflicte de interese, 114 cu privire la incompatibilități, 4 cu privire la restricții și 1 cu privire la limitări).

3.4.1 Distribuția aleatorie a declarațiilor de avere și sesizărilor pentru verificare

Declarațiile de avere și de interese personale care urmează să fie verificate, precum și sesizările, sunt distribuite aleatoriu inspectorilor de integritate (articolul 27 alineatul (4); articolul 30 alineatul (1); articolul 37 alineatul (1) din Legea nr. 132). Legea enumeră circumstanțele în care este posibilă redistribuirea cazurilor repartizate în mod aleatoriu. Nici legea, nici alte documente furnizate pentru această analiză nu reflectă luarea în considerare a volumului de lucru efectiv al inspectorului de integritate la nivel individual și variațiile în ceea ce privește complexitatea anumitor controale.

Recomandarea 25: Se recomandă monitorizarea de către ANI a distribuției volumului de lucru între inspectorii de integritate pentru a verifica dacă orice dezechilibru în această privință creează blocaje care se acumulează individual la

³ Legea română privind instituirea unui mecanism de prevenire a conflictului de interese în procedura de atribuire a contractelor de achiziție publică [Lege Nr. 184/2016 din 17 octombrie 2016 privind instituirea unui mecanism de prevenire a conflictului de interese în procedura de atribuire a contractelor de achiziție publică] disponibilă la: www.integritate.eu, accesată la 5 mai 2021.

⁴ Sistemul este accesibil prin intermediul site-ului <https://erar.si>.



nivelul inspectorilor și, corespunzător, ineficiențe generale în utilizarea resurselor umane.

3.4.2 Cooperarea cu subiectul supus controlului

Legea nr. 132 reglementează mai multe aspecte ale cooperării cu persoanele supuse controlului în cadrul procedurilor de control. În conformitate cu articolul 33, o persoană ale cărei bunuri și interese personale fac obiectul unui control are dreptul:

- i. să ia cunoștință de actele și materialele din dosar, inclusiv sesizarea depersonalizată;
- ii. să fie informată cu privire la inițierea controlului;
- iii. să fie asistată de un avocat sau de un reprezentant pe baza unui mandat sau procură;
- iv. să prezinte datele și informațiile pe care le consideră necesare;
- v. să fie informată cu privire la drepturile și obligațiile sale;
- vi. să conteste, în condițiile legii, actele de constatare emise de inspectorul de integritate.

Majoritatea din aceste drepturi sunt pe deplin justificate și necontroversate. Cu toate acestea, două aspecte ar putea dăuna, cel puțin teoretic, eficienței controalelor și protecției intereselor legale. Unul dintre acestea este dreptul persoanei de a lua cunoștință de sesizare. Chiar dacă este depersonalizată în mod formal, aceasta poate conține indicii despre cine este autorul sesizării, de exemplu, detalii specifice despre situația cunoscută de puține persoane sau despre poziția autorului însuși. Chiar și scrisul de mână poate ajuta la identificarea identității persoanei. Expunerea de motive a Recomandării CM/Rec(2014)7 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind protecția avertizorilor de integritate susține că, în cazul în care este imposibil să se procedeze fără a se baza direct pe dovezile avertizorului (și fără a-i dezvălui identitatea), ar trebui să se solicite consimțământul și cooperarea acestuia și să se abordeze orice preocupare.⁵

Recomandarea 26: Sesizarea depersonalizată, prin natura sa, ar trebui să fie exceptată din documentele pe care persoana supusă controlului are dreptul să le cunoască. Ar trebui să se furnizeze numai faptele relevante din sesizare, în măsura în care sunt necesare pentru procedură, reducându-se astfel riscul ca informațiile care nu sunt direct relevante să dezvăluie pe autorul sesizării.

Informarea cu privire la inițierea controlului poate facilita obstrucționarea în unele cazuri. Persoana supusă controlului poate depune eforturi pentru a distruge probe, pentru a influența alte persoane care ar putea furniza probe sau chiar pentru a încerca să falsifice probele. Din punctul de vedere al drepturilor persoanelor, este important ca acestea să fie informate și audiate înainte de finalizarea controlului, astfel încât să aibă suficient timp pentru a prezenta datele și informațiile pe care le consideră necesare. Pentru comparație, să luăm în considerare procedurile penale în care, în conformitate cu Convenția Europeană a Drepturilor Omului, informațiile privind natura și cauza acuzației trebuie să fie prezentate persoanei acuzate de o infracțiune penală cu promptitudine, adică în timp util pentru pregătirea apărării sale, dar nu este necesar să fie prezentate la începutul anchetei (articolul 6 alineatul (3) din CEDO).⁶ Un alt exemplu de comparație este Codul fiscal din Germania, conform căruia, înainte de emiterea unui act administrativ care afectează drepturile unui participant, acestuia trebuie să i se ofere posibilitatea de a prezenta comentarii cu privire la faptele relevante pentru decizie (articolul 91).⁷

Recomandarea 27: Să se elimine dreptul persoanei supuse controlului de a fi informată cu privire la inițierea controlului și să se înlocuiască cu o notificare care să nu fie mai târziu decât este necesar pentru ca persoana să își poată exercita dreptul de a fi audiată înainte de finalizarea actului de constatare.

⁵Consiliul Europei (2014), *Expunere de motive*, punctul 71, [Protection of Whistleblowers \(Protecția avertizorilor de integritate\)](https://rm.coe.int/16807096c7), disponibil la <https://rm.coe.int/16807096c7>, accesat la 15 mai 2021.

⁶Curtea Europeană a Drepturilor Omului (2021), [Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights \(Ghid privind articolul 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului\)](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf), p.74. https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf, disponibil la <https://www.echr.coe.int/>, accesat la 15 mai 2021.

⁷Codul fiscal german, secțiunea 91 [[Abgabenordnung](http://www.gesetze-im-internet.de/)], disponibil la <http://www.gesetze-im-internet.de/>, accesat la 15 mai 2021.



3.4.3 Termenul de control al încălcărilor

O altă problemă se referă la **termenul de control al încălcărilor regimului juridic al conflictelor de interese, incompatibilităților și restricțiilor**. Legea nu prevede niciun termen de prescripție pentru efectuarea controalelor de către ANI în privința acestor regimuri de integritate. În practică, au existat cazuri în care conflictele de interese au fost admise cu mai mulți ani în urmă de către funcționarii publici, iar sancțiunile aplicate ulterior de către ANI nu mai erau relevante (de exemplu, contractul care a fost semnat într-o poziție de conflict de interese era deja consumat/executat și nu putea fi anulat etc.). De asemenea, în conformitate cu Legea nr. 132, în cazul în care se stabilește că un conflict de interese nu a fost declarat sau soluționat, inspectorul de integritate întocmește un proces-verbal cu privire la contravenția în cauză și îl transmite în instanța de judecată spre examinare în conformitate cu procedura stabilită de Codul Contravențional al Republicii Moldova, care conține un termen de prescripție de 1 an (articolul 30). Experții expun că în alte țări, în medie, termenul de prescripție este de 2-3 ani. De exemplu, Legea slovenă privind integritatea și prevenirea corupției definește faptul că Comisia pentru Prevenirea Corupției poate iniția procedura de determinare a conflictului de interese în termen de doi ani de la data îndeplinirii actelor oficiale. Stabilirea unui termen de prescripție pentru efectuarea controalelor menționate supra este necesar având în vedere severitatea sancțiunilor aplicate în cazul constatării unor conflicte de interese, incompatibilități și restricții, și anume – interdicția de a ocupa funcții publice timp de 3 ani.

Recomandarea 28: Definirea unui termen de prescripție de 3 ani pentru examinarea conflictelor de interese, a incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

3.5 Controlul declarațiilor de avere și de interese personale

3.5.1 Competența ANI

În conformitate cu articolul 6, literele a) și c) din Legea nr. 132, ANI exercită controlul averii și intereselor personale, constată și sancționează orice încălcare a regimului juridic al declarării averii și intereselor personale. În ceea ce privește supravegherea și controlul, ANI este responsabilă pentru:

- a) colectarea, stocarea și publicarea declarațiilor de avere și de interese personale;
- b) efectuarea controlului privind depunerea în termen a declarațiilor;
- c) efectuarea controlului averii deținute de subiecții declarării, constată dacă există o diferență substanțială și nejustificată între veniturile obținute în timpul exercitării unui mandat, a unei funcții publice sau de demnitate publică și averea dobândită, precum și adresarea către instanța de judecată cu cereri în vederea dispunerii confiscării averii nejustificate;
- d) constatarea existenței unor erori sau a unor date lipsă în declarații și sesizarea organului de urmărire penală și/sau a autorității fiscale cu privire la acestea;
- e) constatarea contravențiilor;
- f) ținerea Registrului electronic al subiecților declarării averii și intereselor personale (articolul 7 alineatul (1)).

Legea face distincție între două tipuri de controale:

- i. controlul declarațiilor de avere și de interese personale (articolul 27) și
- ii. controlul averii și al intereselor personale (articolul 28).

3.5.2 Activitatea de control

În 2020, după expirarea termenului de depunere a declarațiilor anuale, 1332 de declarații au fost distribuite inspectorilor de integritate prin intermediul sistemului e-Integritate. Acest tip de control este cel mai numeros tip de proceduri de control desfășurate de ANI și, potrivit



informațiilor furnizate în cadrul unui interviu, se poate ridica la 70-100 de declarații pentru control per inspector pe an. În total, în 2020 au fost verificate 2634 de declarații.

Pe baza informațiilor disponibile pentru această analiză, este dificil să se stabilească în mod obiectiv dacă acest număr de controale este suficient. Acesta este relativ mic (aproximativ 4%) în raport cu numărul total de declarații anuale – 65192 în 2020. Pe de altă parte, informațiile disponibile sunt prea limitate pentru a evalua pe deplin cât de complexe și consumatoare de timp sunt controalele. 1332 de controale cuprinzătoare și în mare parte manuale ar reprezenta un volum de muncă important având în vedere numărul de inspectori de integritate de care dispune ANI. Dezvoltarea completă a capacităților de verificare automatizată ar trebui să creeze o șansă de a crește semnificativ numărul controalelor efectuate. În mod ideal, în decurs de cinci-zece ani, fiecare funcționar public ar trebui să fie supusă unui astfel de control.

Recomandarea 29: Dezvoltarea capacităților de verificare automatizată cu scopul de a ajunge la capacitatea de a efectua controale anuale în privința a cel puțin 10-20% din declarații.

3.5.3 Selectarea declarațiilor pentru control

Conform Legii nr. 132, cel puțin 40% din controalele declarațiilor de avere și interese personale efectuate în decursul unui an calendaristic se vor referi la titularii de funcții de demnitate publică, care vor fi selectate aleatoriu pentru control din oficiu (articolul 27, alineatul 3). Începând cu 2019, președintele ANI stabilește categoriile de funcționari publici ale căror declarații vor fi controlate într-un anumit an. După cum s-a menționat mai sus, în 2020, 1332 de declarații au fost distribuite aleatoriu între inspectorii de integritate prin intermediul sistemului e-Integritate, în baza Ordinului ANI nr. 41 din 12 mai 2020 cu privire la controlul din oficiu al declarațiilor depuse pentru anul 2019. Distribuirea a urmat evaluării domeniilor de risc, iar selecția a inclus 101 deputați, 413 judecători, 642 de procurori, 176 de conducători, adjuncți și funcționari publici din cadrul Primăriei municipiului Chișinău.

Prin selecția unui număr mare de deputați, judecători și procurori, ANI încearcă aparent să răspundă așteptărilor conform cărora eforturile anticorupție vizează funcționarii de rang înalt. De asemenea, este pe deplin justificată utilizarea unei abordări bazate pe riscuri. Se recomandă ca ANI să elaboreze o metodologie de evaluare a riscurilor, pe baza căreia să se poată realiza o selecție reală bazată pe riscuri.

Recomandarea 30: Pentru o direcționare mai eficientă a eforturilor de control ale ANI, selectarea declarațiilor pentru control ar trebui să se bazeze pe o evaluare sistematică a riscurilor. Printre criteriile de risc ar putea fi indicii informale (inclusiv rapoarte și cercetări din mass-media) și indicii formale (infrafracțiuni de corupție detectate, plângeri) privind corupția care au loc în anumite instituții sau care sunt comise de anumite categorii de funcționari.

3.5.4 Conținutul controlului

Conform legii, controlul declarațiilor constă în verificarea depunerii în termen a declarațiilor și verificarea conformității cu cerințele de formă privind declarațiile (articolul 27, alineatul 1 din Legea nr. 132).

Conform Metodologiei, controlul declarațiilor cuprinde următoarele acțiuni:

- i. verificarea prezenței declarației,
- ii. verificarea temeiurilor și data depunerii declarației,
- iii. verificarea completării și respectării normelor privind câmpurile din declarație,
- iv. verificarea informațiilor declarate pentru a identifica posibile diferențe substanțiale între averea dobândită și veniturile obținute, conflicte de interese și incompatibilități.

Părțile din Metodologie puse la dispoziție pentru această analiză nu clarifică modul în care este posibilă identificarea potențialelor diferențe substanțiale în cadrul acestei proceduri. Cu toate



acestea, constatările privind controlul declarațiilor sunt foarte importante ca elemente de declanșare a unui control adecvat al averii. În principiu, verificarea conformității pur formale, așa cum este prevăzută în lege, nu este un instrument corespunzător pentru a stabili plauzibilitatea economică a unei declarații. Teoretic, ar putea exista riscul ca o verificare prea formală să nu reușească să detecteze declarațiile suspecte de lipsă de plauzibilitate.

Recomandarea din Balcanii de Vest privind Dezvăluirea Finanțelor și Intereselor Funcționarilor Publici oferă o idee despre plauzibilitatea economică a unei declarații prin prezentarea unui argument conform căruia „pentru identificarea fluxurilor de numerar nedeclarate, organismul de supraveghere trebuie să echilibreze fluxurile de numerar de intrare și de ieșire, calculând, de asemenea, o sumă forfetară pentru cheltuielile zilnice, deoarece nu toate cheltuielile sunt și pot fi incluse într-o declarație. Verificarea nu ar trebui să se limiteze la compararea datelor, ci ar trebui să urmărească detectarea fluxurilor de numerar nedeclarate și a posibilei lor origini ilicite.”⁸ Recomandarea prezintă algoritmul de calcul pentru determinarea plauzibilității unei declarații în matricea de mai jos.

Perioada	Partea de intrare	Partea de ieșire
Începutul	Bunuri existente	
În timpul	Intrări	Ieșiri
Sfârșitul		Bunuri existente
Totalul de intrare = total de ieșire		

Detaliile algoritmului pot fi ajustate pentru a se potrivi terminologiei și sistemului de declarații din Republica Moldova, dar, pentru a servi drept un instrument util pentru detectarea suspiciunilor de îmbogățire ilicită, verificarea declarațiilor ar trebui să aibă o astfel de evaluare standardizată a plauzibilității ca unul dintre rezultatele sale.

Recomandarea 31: Să se completeze conținutul controlului averii și intereselor personale, în conformitate cu articolul 26 din Legea nr. 132, cu elementul de evaluare „prima facie” a plauzibilității economice a declarațiilor și să se ajusteze Metodologia în consecință, după caz.

3.6 Controlul averii și al intereselor personale

3.6.1 Competența ANI

Competențele ANI de control a averilor și intereselor personale sunt determinate de aceleași prevederi ca și competențele de control a declarațiilor.

3.6.2 Activitatea de control

În 2020, 125 din 400 de procese-verbale privind inițierea controlului au vizat averile. În acest domeniu, s-a înregistrat o rată ridicată de refuz de inițiere a controlului (aproximativ 58%, comparativ cu rata generală de refuz de 46,8% pentru toate tipurile de controale). Numărul actelor de constatare a încălcărilor în domeniul averilor a crescut în perioada 2018-2020 (0, 10 și, respectiv, 14), dar acesta rămâne scăzut. Din totalul actelor de constatare a încălcărilor emise de ANI în 2020, actele care vizează averile constituie doar 6,7% (14 din 210). Acești indicatori reflectă lipsa de eficacitate a cadrului juridic și necesitatea de îmbunătățire a performanței ANI.

Unul dintre instrumentele potențial cele mai eficiente ale ANI este obligația de a solicita dispunerea confiscării valorii averii nejustificate. Cu toate acestea, experții nu au putut obține date statistice cu

⁸ EIN (2014), *Western Balkan Recommendation on Disclosure of Finances and Interests by Public Officials*, Rețeaua de Etică și Integritate a Școlii Regionale de Administrație Publică, disponibil la <https://www.respaweb.eu/>, accesat la 15 mai 2021.



privire la numărul unor astfel de solicitări. Potrivit reprezentanților ANI, în toate cazurile de încălcări a regimului juridic al averilor, au fost constatate unele diferențe substanțiale între venituri și avere. Confiscarea averii poate fi unul dintre cei mai puternici factori de descurajare pentru funcționarii publici potențial corupți. Numărul de solicitări de confiscare, valorile care fac obiectul solicitărilor și ponderea solicitărilor aprobate ar trebui să se numere printre indicatorii-cheie de performanță ai activității de control a ANI.

Recomandarea 32: Având în vedere importanța majoră a confiscărilor, ANI ar trebui să colecteze și să publice date statistice cuprinzătoare cu privire la confiscările realizate.

3.6.3 Temeiuri pentru control

În conformitate cu articolul 28 alineatul (1) din Legea nr. 132, ANI efectuează controlul averii și al intereselor personale fie din oficiu, fie în urma unei sesizări. Președintele sau Vicepreședintele ANI sau un inspector de integritate solicită controlul din oficiu al averii și intereselor personale atunci când:

- se constată lipsa unor date dintr-o declarație,
- în cazul nedepunerii sau al depunerii cu întârziere a unei declarații, sau
- în baza informațiilor publice (articolul 28 alineatele (2) și (3)).

Motivele de inițiere a controalelor din oficiu sunt formal prea restrânse. De exemplu, s-ar putea argumenta că doar suspiciunea, mai degrabă decât un fapt dovedit de date nedeclarate, ar trebui să fie suficientă pentru inițierea procedurilor de control. Implauzibilitatea economică aparentă a unei declarații sau a unui set de declarații ale aceleiași persoane ar trebui, de asemenea, să fie recunoscută în mod explicit ca fiind un factor declanșator pentru controlul averii. Autoritățile au susținut că, în practică, dreptul de a iniția proceduri de control din oficiu nu face obiectul unor restricții nejustificate. Cu toate acestea, în cazul unei declarații implauzibile, lansarea controlului ar trebui să fie nu numai un drept, ci și o obligație.

Recomandarea 33: Să se stipuleze o obligație explicită de control a averii în cazul în care se detectează o declarație prima facie neplauzibilă din punct de vedere economic. În plus, pentru a evita riscul ca, în urma controalelor formale ale declarațiilor de avere și de interese personale, precum și a verificărilor prealabile limitate (a se vedea secțiunea următoare), anumiți funcționari cu averi dobândite în mod dubios să nu fie detectați în mod sistematic, să se ia în considerare posibilitatea de a alege un anumit număr de funcționari publici pentru un control complet al averii, pe baza unei selecții aleatorii.

3.6.4 Verificarea prealabilă

În conformitate cu articolul 31 alineatul (1) din Legea nr. 132, sesizările depuse de persoanele fizice sau juridice fac obiectul unei verificări prealabile care trebuie efectuată în termen de 15 zile. Scopul verificării prealabile este de a verifica respectarea condițiilor formale și de a identifica orice bănuială rezonabilă în legătură cu încălcarea regimului juridic al declarației de avere și interese personale. Cu alte cuvinte, verificarea preliminară conduce la decizia unui inspector de integritate de a iniția sau de a refuza inițierea unui control.

Documentele (inclusiv părți ale metodologiei) furnizate pentru această analiză nu precizează în detaliu care este nivelul de bănuială care trebuie stabilit în cadrul verificării prealabile pentru a iniția un control și nu descriu procedura de verificare prealabilă. Potrivit autorităților, uneori, inspectorii de integritate întâmpină dificultăți în a aduna probele necesare pentru luarea deciziilor în termen de 15 zile. În special, se spune că luarea deciziei este mai dificilă atunci când sesizarea, în baza căreia se efectuează verificarea prealabilă, nu conține suficiente informații și necesită detalii suplimentare. Întârzierile în ceea ce privește accesul la anumite informații, necesitatea de a da curs solicitărilor privind informațiile primite, volumul probabil mare de muncă al inspectorului de



integritate într-o anumită perioadă de timp și alte motive pot conduce la situații în care bănuielile nu pot fi nici respinse, nici confirmate în mod rezonabil la expirarea termenului de 15 zile. Este important de menționat că 15 zile reprezintă, de asemenea, termenul în care alte persoane trebuie să răspundă la solicitările de documente și informații (articolul 32 alineatul (4) din Legea nr. 132), ceea ce, în multe cazuri, poate exclude complet posibilitatea de a obține informații pentru verificarea prealabilă. Astfel, verificările prealabile, în mod obligatoriu pripite, conduc la un risc ridicat de respingere prematură a controalelor.

Recomandarea 34: Cu excepția cazului în care acest lucru a fost deja prevăzut în părțile din Metodologie care nu sunt disponibile pentru această analiză, ar fi util să se definească clar etapele care trebuie parcurse în cadrul verificărilor prealabile. Se recomandă majorarea termenul limită al verificărilor prealabile. La elaborarea unei astfel de modificări, să fie consultată conducerea ANI și Inspectoratul de Integritate pentru a stabili un termen adecvat, suficient pentru respingerea motivată a bănuielilor sau pentru stabilirea unor bănueli rezonabile în majoritatea cazurilor.

3.6.5 Conținutul controlului

Conform Metodologiei, obiectul controlului este:

- i. averea persoanei supusă controlului,
- ii. venitul persoanei supuse controlului,
- iii. modificări în avere în timpul exercitării mandatului etc.,
- iv. diferențe substanțiale generate de modificările în avere în raport cu venitul,
- v. declararea corectă și completă a datelor.

Metodologia definește averea nejustificată ca fiind bunurile, o parte a bunurilor sau mai multe bunuri pentru care s-a calculat o diferență substanțială care nu poate fi justificată de subiectul declarării. În conformitate cu articolul 2 din Legea nr. 133, diferența substanțială este o diferență care depășește 20 de salarii medii lunare pe economie dintre averea dobândită și veniturile obținute de către subiectul declarării împreună cu membrii familiei, concubinul/concubina pe parcursul exercitării mandatelor sau a funcțiilor publice ori de demnitate publică în aceeași perioadă. Definiția diferenței substanțiale se bazează pe comparația dintre avere și venit și nu ia în considerare cheltuielile care nu conduc la acumularea de avere. Conform Metodologiei, la calcularea diferenței substanțiale, se ține cont de cheltuielile legate nu numai de transferul de proprietate, ci și de utilizarea bunurilor (de exemplu, închirierea unui mijloc de transport, achiziționarea unui pachet de servicii turistice sau a unui abonament la o sală de sport etc.). Cu toate acestea, nu pare să existe niciun temei juridic pentru luarea în considerare a unor astfel de cheltuieli la calcularea diferenței substanțiale, iar concluziile bazate pe această abordare ar putea fi vulnerabile la contestații juridice.

Recomandarea 35: Revizuirea definiției de “diferență substanțială” și exprimarea acesteia în următorii termeni principali: o diferență care excede 20 de salarii medii pe economie dintre bunurile și economiile declarantului de la începutul perioadei când acesta/aceasta a devenit subiect al declarării, și veniturile acumulate în perioada supusă controlului, inclusiv veniturile membrilor familiei și/sau ale concubinei/concubinului pe de o parte, și bunurile și economiile de la sfârșitul perioadei de control precum și alte cheltuieli realizate în perioada de control, pe de altă parte.

Documentul furnizat pentru această analiză nu conține o formulă pentru calcularea diferenței substanțiale. Prin urmare, nu a fost posibil să se analizeze aici modul în care sunt luate în considerare diferitele aspecte ale situației financiare a declaranților, de exemplu, economiile și împrumuturile. Informațiile furnizate în cadrul discuțiilor cu interlocutorii au fost oarecum ambigue. Potrivit unui interviu, fiecare inspector utilizează o formulă pentru a calcula averile



dobândite și cheltuielile efectuate de subiecții declarării. Pe de altă parte, conform răspunsurilor scrise furnizate de ANI, nu există o astfel de formulă/ecuație tipizată.

Recomandarea 36: Cu excepția cazului în care nu există deja o formulă/ecuație standard pentru calcularea diferenței substanțiale, aceasta ar trebui să fie elaborată și aprobată cât mai curând posibil.

Metodologia definește averea nejustificată ca fiind averea, o parte a averii sau mai multe bunuri pentru care s-a calculat o diferență substanțială care nu poate fi justificată de subiectul declarării. Cu toate acestea, este posibil ca adesea, să nu fie posibil să se stabilească o legătură între o diferență substanțială între avere și venit cu referire la anumite bunuri. În multe situații, ar fi vorba de totalitatea bunurilor dobândite care depășesc veniturile, fără a exista motive pentru a lega diferența substanțială de un anumit bun. Experții nu cunosc dacă această definiție a provocat dificultăți în practică.

Recomandarea 37: Să se stabilească în mod clar în Metodologie că averea nejustificată este exprimată în primul rând ca valoare, care poate fi sau nu legată de bunuri concrete.

În conformitate cu articolul 32 alineatele (3) și (5) din Legea nr. 132, un inspector de integritate are dreptul de a solicita de la orice persoană fizică sau juridică de drept public sau privat, inclusiv de la instituțiile financiare, documentele și informațiile necesare pentru realizarea unui control, precum și de a solicita informații de la organizațiile și asociațiile internaționale, în conformitate cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte. Articolul 20 alineatul (1) definește, de asemenea, drepturile unui inspector de integritate de a obține informații.

Interlocutorii din Republica Moldova au afirmat că, în general, persoanele și entitățile naționale execută solicitările ANI în scopul controlului. În mod special, potrivit reprezentanților ANI, instituția are acces efectiv, pe bază de solicitare, la datele instituțiilor financiare, ceea ce reprezintă un domeniu comun de dificultăți, în special în țările în care secretul bancar este invocat ca motiv pentru a refuza accesul la informații. Între timp, necesitatea de a avea acces la asemenea informație temeiul unei solicitări oficiale (a se vedea obstacolele în calea verificărilor încrucișate automate din secțiunea 3.3 de mai sus) rămâne o sursă de ineficiență. Adicional, *Registrul bunurilor imobile* conține date despre doar aproximativ jumătate din bunurile imobile din Republica Moldova. Aceasta ar putea fi un obstacol semnificativ pentru un control eficient, dar soluționarea acestuia depășește competența ANI și domeniul de aplicare exclusiv al politicii anticorupție.

Potrivit Metodologiei, informațiile extrase din bazele de date, care prezintă interes pentru dosarul de control, vor fi obligatoriu dublate de solicitări scrise, în adresa instituțiilor publice care dețin bazele de date, iar răspunsurile oficiale primite vor fi atașate la dosar. Această cerință poate fi asociată cu aspecte legate de statutul juridic, tehnic sau de fiabilitatea datelor în contextul Republicii Moldova, care depășesc sfera de aplicare a prezentei analize. Cu toate acestea, nu ar trebui să existe niciun motiv insurmontabil pentru care datele extrase direct din registrele publice nu ar putea servi drept probe fiabile fără o copie de rezervă pe suport de hârtie.

Recomandarea 38: Pentru a reduce sarcina administrativă, să se ia în considerare modificarea procedurii pentru a solicita extrase fizice pe suport de hârtie din bazele de date publice numai atunci când subiecții declarării contestă informațiile respective și susțin că acestea sunt prezentate în mod eronat.

Potrivit conducerii ANI, este imposibil să se investigheze averile aflate în străinătate. Deși astfel de solicitări au fost trimise cu sprijinul Ministerului Justiției, ANI nu primește răspunsuri la solicitări. Aceasta este o provocare obișnuită pentru autoritățile care auditează declarațiile funcționarilor publici în multe țări și ar trebui soluționată (a se vedea secțiunea 3.2.3.2 de mai sus).



3.6.6 Alte aspecte specifice în ceea ce privește controlul averii

Această analiză nu reprezintă o evaluare completă a sistemului de declarare a averilor și intereselor personale. Cu toate acestea, eficacitatea ANI, care face obiectul prezentului raport, nu poate fi separată de subiectul conceperii și punerii în aplicare a sistemului de declarare. Legea nr. 133 constituie o bază general adecvată pentru sistemul de declarare, în timp ce ANI a reușit să asigure funcționarea stabilă a sistemului. Cu toate acestea, anumite elemente ale sistemului de declarare necesită îmbunătățiri.

3.6.6.1 Controale ale persoanelor terțe

Controalele privind persoanele terțe cu care subiecții declarării au încheiat tranzacții sunt recunoscute ca fiind o provocare. Extinderea domeniului de aplicare a controalelor la persoanele afiliate, în caz de bănuială, este una dintre condiționările incluse în Memorandumul de Asistență Macro-Financiară dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova. Atunci când ANI încearcă să verifice autenticitatea anumitor tranzacții, de exemplu, un împrumut acordat sau o tranzacție de vânzare-cumpărare, este într-adevăr relevant să se verifice capacitatea contrapărților de a furniza bunurile care au fost declarate de subiecții declarării. De exemplu, în cazul în care un funcționar public declară o sumă de fonduri împrumutate de la o altă persoană fizică și explică achizițiile sale cu ajutorul acestor bani aparent împrumutați.

În practica internațională, există câteva exemple de sisteme în care organismele de supraveghere a declarațiilor de avere ale funcționarilor publici sunt autorizate să efectueze anumite proceduri de verificare în ceea ce privește persoanele care nu sunt ele însele declaranți sau membri de familie și alte persoane ale căror date sunt acoperite de declarațiile funcționarilor publici. De exemplu, în Armenia, Comisia pentru Prevenirea Corupției poate solicita o declarație de la fiecare persoană care este parte la o tranzacție declarată sau la o tranzacție care face obiectul unei declarații sau de la o persoană căreia îi pot aparține, cu drept de proprietate, bunuri imobile, vehicule sau bunuri de valoare deținute sau utilizate efectiv de un declarant. În anumite țări, de exemplu, în Letonia, administrația fiscală gestionează declarațiile funcționarilor publici, iar datele privind suspectarea unor cheltuieli disproporționate suportate de către terțe persoane pot fi introduse direct în sistemele de monitorizare a riscurilor contribuabililor în general. Având în vedere acest lucru, propunerile actuale în curs de elaborare de către autoritățile moldovenești cu privire la extinderea controalelor la alte persoane în afara membrilor de familie (care pot deține în mod oficial bunuri ale subiecților declarării sau care au oferit donații subiecților declarării) reprezintă un pas în direcția corectă. Între timp, extinderea competenței ANI în acest domeniu poate duce la o extindere considerabilă a cercului de persoane supuse controalelor efectuate de ANI. Având în vedere limitările existente ale capacității ANI și numărul mare de subiecți ai declarării, se poate pune întrebarea dacă ANI este capabilă să pună în aplicare o astfel de competență pe termen scurt/mediu.

Recomandarea 39: Adițional la extinderea competenței ANI propusă în prezent, de a efectua verificări privind persoanele cu care subiecții declarării au avut tranzacții, ar fi utilă dezvoltarea unui mecanism de informare rapidă între ANI și autoritățile fiscale pentru a afla dacă acestea din urmă dețin date care pot explica cheltuieli ale unor terțe persoane care depășesc anumite sume.

De asemenea, echipa de experți apreciază pozitiv inițiativele autorităților de redefinire a noțiunii de concubin/concubină, având în vedere că definiția actuală a acestui termen, care include elementul de a locui împreună cu subiectul declarării timp de cel puțin 183 de zile în cursul anului fiscal precedent, face ca verificarea să fie practic imposibilă.

3.6.6.2 Valorile averilor

O problemă majoră legată de sistemul de declarare din Republica Moldova este cea a tipurilor de valoare a averii pe care subiecții declarării trebuie să le declare. Conform formularului de declarație (anexa 1 la Legea nr. 133), valorile care trebuie declarate sunt următoarele:



- i. bunuri imobile – valori cadastrale sau valori conform documentului care certifică proveniența acestora;
- ii. autoturisme și alte mijloace de transport – valori conform documentului care certifică proveniența acestora;
- iii. alte bunuri mobile – valori estimate;
- iv. cote părți/acțiuni – valori de cumpărare;
- v. plasamente, obligațiuni, cecuri, cambii, certificate de împrumut, investiții directe în monedă națională sau în valută – nu se declară valori.

Potrivit reprezentanților ANI intervievați, o modalitate frecventă de înșelăciune este reprezentată de valorile diminuate artificial în contractele de achiziție, în special pentru autovehicule, care permit subiecților declarării să pretindă că cheltuielile lor au fost mai mici decât cele suportate efectiv. În Memorandumul de Asistență Macro-Financiară dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova semnat în 2020, Republica Moldova s-a angajat să modifice legea pentru a obliga subiecții declarării să declare bunurile la valoarea lor reală de piață.

În practica internațională, este relativ rar să se solicite declararea valorilor de piață. La prima vedere, declararea valorilor de piață poate părea atractivă, deoarece acestea reflectă averea reală a declaranților, iar declararea valorilor de piață ale activelor achiziționate ar preveni aparent situațiile în care anumiți funcționari publici continuă în mod ciudat să achiziționeze bunuri valoroase la prețuri incredibil de mici.

Cu toate acestea, există și dezavantaje. Pentru declaranți ar fi dificil să furnizeze valori de piață, deoarece aceste valori pot fi volatile și sunt oarecum subiective.⁹ Un declarant de bună-credință ar trebui fie să ceară și să plătească pentru evaluarea bunului, fie să își asume riscul de a declara o estimare subiectivă, cu teamă că ar putea prezenta date false. În plus, în esență, valoarea reală a tranzacției, mai degrabă decât o valoare de piață abstractă, este relevantă pentru a evalua dacă o persoană avea mijloacele necesare pentru a achiziționa bunul.

În general, ar fi mai eficient ca ANI să elaboreze metodologii și practici de determinare a valorilor diferitelor tipuri de avere. Pentru avere precum bunurile imobiliare și vehiculele, ar trebui să fie posibil să se identifice valori de referință de pe piață. În loc să oblige în mod direct subiecții declarării să declare valorile de piață, Republica Moldova ar putea opta pentru un mecanism juridic care să oblige declaranții să justifice cu dovezi fundamentate de ce un bun valora într-adevăr, la momentul achiziției, mai puțin decât valoarea de piață estimată (de exemplu, pentru că a fost deteriorat). În cazul în care nu se prezintă o astfel de justificare, se va întocmi un act de constatare a averii nejustificate.

Recomandarea 40: Să se analizeze modalitățile legale prin care să se oblige subiecții declarării să justifice valoarea neobișnuit de scăzută a tranzacției de achiziție în comparație cu valoarea de piață de referință stabilită de ANI. Aceeași obligație ar putea fi aplicată în ceea ce privește valorile de tranzacție neobișnuit de ridicate în situațiile în care subiecții declarării au înstrăinat bunuri.

Din punct de vedere tehnic, o astfel de obligație ar putea fi stabilită prin adăugarea unei completări relativ minore la articolul 31 alineatul (6) din Legea nr. 132, care obligă în prezent un inspector de integritate să solicite informații și dovezi pentru a justifica diferențele substanțiale detectate dintre veniturile declarate și averile deținute.

În conformitate cu articolul 32 alineatul (7) din Legea nr. 132, în vederea clarificării neconcordanțelor dintre valorile declarate și cele reale, un inspector de integritate poate dispune efectuarea unei expertize. Potrivit interlocutorilor, situația actuală în ceea ce privește posibilitățile ANI de a evalua valoarea averii nu este satisfăcătoare. În special, în ceea ce privește dispunerea unei expertize, expertul trebuie să aibă acces la bun. Acest aspect devine problematic atunci când

⁹Rossi, I. M., L. Pop, T. Berger (2017), *Obținerea unei imagini complete a funcționarilor publici. Un ghid pentru o dezvăluire financiară eficientă*, Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare / Banca Mondială, p. 38, disponibil la <https://star.worldbank.org/>, accesat la 15 mai 2021.



proprietarul nu oferă dreptul de acces la bunul respectiv pentru expertiza expertului. Soluția propusă de autoritățile moldovenești este de a prevedea dreptul inspectorilor de integritate de a dispune evaluarea, inclusiv în baza condițiilor prevăzute de Legea nr. 989 cu privire la activitatea de evaluare. Deoarece cadrul general privind evaluarea bunurilor în Republica Moldova depășește sfera de aplicare a acestei analize, autorii acestui raport nu au niciun motiv să conteste soluția propusă. În mod notabil, de asemenea, în Memorandumul de Asistență Macro-Financiară dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova, statul s-a angajat să extindă competențele inspectorilor de integritate, permițându-le acestora să solicite evaluarea bunurilor de la evaluatori independenți. Acest lucru pare deosebit de important, având în vedere percepția împărtășită de unii dintre interlocutori că valorile proprietăților imobiliare din sistemul cadastral nu corespund valorilor de piață (așa cum este un caz comun și în alte țări).

Recomandarea 41: Să se implementeze recomandările și soluțiile propuse anterior în Republica Moldova pentru a facilita posibilitățile ANI de a obține expertize independente ale bunurilor.

În conformitate cu articolul 32, alineatul 8 din Legea nr. 132, persoana supusă controlului are dreptul de a efectua expertize pe cont propriu. La prima vedere, par a fi necesare clarificări adiționale în ceea ce privește incidența unei astfel de expertize asupra concluziilor controlului. Este ANI obligată în vreun fel să accepte concluziile unei astfel de expertize și, în caz afirmativ, în ce condiții? Există standarde pe care o astfel de expertiză trebuie să le respecte pentru ca concluziile sale să fie considerate fiabile? Întrebări similare pot apărea în legătură cu dispoziția din Metodologie, care prevede că, în cazul unei bănueli rezonabile cu privire la valoarea unui bun, un inspector trebuie să solicite persoanelor fizice și juridice informații de confirmare privind valoarea bunului înstrăinat în beneficiul subiectului declarării supus controlului. Deși astfel de solicitări reprezintă o etapă absolut rezonabilă în cadrul procedurilor de control, ANI ar trebui să acorde atenție ca informațiile private nesigure să nu submineze eventualele constatări de încălcări.

Recomandarea 42: Cu excepția cazului în care acest lucru a fost deja realizat în părțile din metodologie care nu sunt disponibile pentru această analiză, ANI ar trebui să elaboreze și să aplice orientări interne cu privire la tipurile de expertiză efectuate de subiectul supus controlului și la informațiile de confirmare, furnizate de persoane terțe, care sunt considerate fiabile.

3.6.6.3 Presumția nivelurilor de cheltuieli

Potrivit ANI, evaluarea achizițiilor plătite în numerar (de exemplu, o achiziție într-o piață agricolă sau o achiziție a unei genți scumpe într-un magazin etc.) reprezintă dificultăți în comparație cu evaluarea cumpărăturilor efectuate prin transfer bancar. Părțile din metodologie disponibile pentru această analiză și informațiile obținute în urma interviurilor nu oferă o imagine exhaustivă a domeniului de aplicare și a nivelului de detaliu pe care ANI urmărește să le afle cu privire la cheltuielile subiecților declarării. În practica internațională, este neobișnuit să se investigheze achiziții individuale de valori mai mici pentru evaluarea comensurabilității veniturilor și cheltuielilor. Astfel de anchete ar putea consuma foarte mult timp, deoarece ar putea implica zeci sau chiar sute de cereri într-o singură investigație. De regulă, numai cheltuielile care depășesc un prag valoric definit ar trebui să facă obiectul unui control specific. În schimb, o abordare eficientă constă în utilizarea anumitor ipoteze bazate pe statistici cu privire la cheltuieli și adăugarea acestora ca sume forfetare la calculul soldurilor fluxurilor de numerar de intrare și de ieșire.

Recomandarea 43: Dacă nu s-a prevăzut deja, ANI ar trebui să adauge un minim de subzistență anual sau o valoare similară, cum ar fi cheltuielile gospodăriei pe cap de locuitor pe baza statisticilor naționale ale Republicii Moldova, la fluxul de numerar de ieșire al fiecărui subiect al declarării și al persoanelor afiliate (separat sau împreună ca familie) care fac obiectul controlului averii.



3.6.6.4 Perioada de timp acoperită de declarații

Deși ANI nu a ridicat acest aspect ca o provocare, o caracteristică potențial îngrijorătoare a declarației este momentul în care se reflectă situația. Mai exact, în conformitate cu articolul 6 alineatul (1) din Legea nr. 133, declarația anuală, care trebuie depusă până la 31 martie, prezintă veniturile obținute în anul fiscal precedent și bunurile deținute la data depunerii declarației. Într-un răspuns scris, ANI a afirmat că nu există provocări în acest sens și a precizat că declarația depusă la încetarea mandatului impune dezvăluirea tuturor informațiilor existente la data depunerii declarației. Orice audit financiar are nevoie de o perioadă de audit neechivocă. Atunci când datele referitoare la venituri acoperă perioada 1 ianuarie – 31 decembrie a anului precedent, dar datele privind, de exemplu, economiile reflectă situația de la 15 martie a acestui an, verificarea devine complicată inutil, iar analiza inițială nu poate fi automatizată.

Recomandarea 44: Să se asigure că toate datele declarate reflectă situația veniturilor și bunurilor în perioade de timp uniforme și neechivoce.

3.7 Conflicte de interes

3.7.1 Competența ANI

În ceea ce privește conflictele de interes, atribuțiile ANI sunt verificarea respectării regimului juridic, constatarea și sancționarea încălcărilor regimului juridic privind, *inter alia*, conflictele de interes (articolul 6, literele b) și c) din Legea nr. 132). Obligațiile funcționarilor publici includ declararea conflictelor de interes și evitarea așa-numitei consumări a conflictelor de interes, adică îndeplinirea atribuțiilor în situații de conflicte de interes nesoluționate (articolul 14, alineatul (2) din Legea nr. 82; articolul 12, alineatul (4) din Legea nr. 133).

Funcționarii publici de rang înalt, precum și președinții de raioane, consilierii locali și alți conducători ai organizațiilor publice raportează ANI conflictele de interes reale în care se află (articolul 12 alineatul (7) din Legea nr. 133), iar ANI soluționează conflictele de interes (articolul 4 alineatul (5)). ANI înregistrează aceste rapoarte (declarații) în registrul declarațiilor privind conflictele de interes.

3.7.2 Activitatea de control

În 2020, 156 din 400 de procesele-verbale privind inițierea controlului au vizat conflicte de interes. În acest domeniu, s-a înregistrat cea mai mică rată de refuz de inițiere a controlului (aproximativ 37%, comparativ cu rata generală de refuz de 46,8% pentru toate tipurile de controale). Numărul actelor de constatare a încălcărilor în domeniul conflictelor de interes a fost în creștere în perioada 2018-2020 (18, 60, respectiv 110). Dintre toate actele de constatare a încălcărilor emise de ANI, cea mai mare parte (110 din 210 în 2020) se referă la conflictele de interes. Potrivit părților interesate, numărul mare de controale în acest domeniu se datorează în mare parte sesizărilor din partea cetățenilor cu privire la încălcările regimului juridic al conflictelor de interes comise de aleșii locali (50 din 110 acte de constatare a încălcărilor cu privire la conflictele de interes au vizat primari, viceprimari, consilieri locali).

Există un consens în rândul părților interesate conform căruia controalele privind conflictele de interes necesită mai puțin timp și mai puține probe decât cele privind averile. Nu există nicio îndoială că controalele care urmăresc sesizările din partea cetățenilor reprezintă un mod de activitate important, dar aceasta conduce, de asemenea, la o activitate mai intensă de aplicare a legii în domeniile care sunt mai expuse în ochii publicului. Este posibil ca domeniile expuse să nu acopere neapărat toate domeniile și tipurile de activități din sectorul public în care, în realitate, conflictele de interes reprezintă o mare amenințare la adresa legalității și a resurselor publice.

Nu există nicio dovadă de monitorizare proactivă a respectării obligațiilor de declarare și de soluționare a conflictelor de interes reale. În cazul în care ANI ar dispune de o capacitate adecvată, aceasta ar fi o posibilă direcție pentru continuarea activității de prevenire. Practic, această activitate ar putea fi organizată în mai multe moduri. O opțiune ar fi completarea controalelor



funcționarilor publici selectați aleatoriu, care se concentrează în prezent pe declarațiile de avere și de interese personale, cu o componentă de verificare a respectării regimului juridic al conflictelor de interese, inclusiv examinarea unei selecții de procese decizionale la care a participat funcționarul public. O altă opțiune ar fi să se mențină procedurile de control separate și să se consolideze proactivitatea procedurii actuale de control al conflictelor de interese.

Recomandarea 45: Să se ia în considerare introducerea unor controale din oficiu ale conflictelor de interese în anumite domenii, în baza riscurilor ridicate de corupție identificate și/sau a unei selecții aleatorii.

3.7.3 Conținutul controlului

Conform Metodologiei, obiectul controlului privind conflictele de interese este declararea unui conflict de interese real, soluționarea unui conflict de interese real, consumarea unui conflict de interese. Legea nu limitează durata procedurii de control. Metodologia stabilește un termen de 40 de zile lucrătoare, cu posibilitatea de prelungire.

În conformitate cu articolul 37, alineatul 2 din Legea nr. 132, mai multe prevederi care reglementează controlul averilor și intereselor personale se aplică, de asemenea, la controlul respectării regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor.

În procesul de control al nedeclarării unor conflicte de interese reale sau a nesoluționării unor astfel de conflicte de interese, inspectorul de integritate trebuie să solicite organizației publice în care activează subiectul declarării sau, după caz, angajatului responsabil, să prezinte Autorității mai multe categorii de documente. Documentele oferă informații cu privire la acțiunile întreprinse de agenții publici și de conducătorii organizațiilor publice în ceea ce privește declararea și soluționarea conflictelor de interese sau neefectuarea unor astfel de acțiuni.

Părțile din metodologie disponibile pentru această analiză nu explică modul de identificare și de evaluare a intereselor personale, în special pe baza informațiilor din surse private. Metodologia definește diferite tipuri de interese: interese personale, interese personale nemateriale, interese personale care rezultă din activități în calitate de persoană privată, interese personale care rezultă din relații cu persoane juridice și interese personale care rezultă din relații sau afiliere cu organizații non-profit. Algoritmii de verificare a prezenței unor astfel de interese nu este clar. În special categoria interesului personal nematerial¹⁰ ar putea face obiectul unei varietăți de interpretări echivoce.

Recomandarea 46: Cu excepția cazului în care acest lucru nu se face în părțile din metodologie care nu sunt disponibile pentru această analiză, să se elaboreze un ghid intern, pas cu pas, pentru examinarea intereselor private ale persoanelor supuse controlului. A se reține că, în anumite cazuri, examinarea intereselor private în scopul controlului conflictelor de interese poate implica anchete complexe privind proprietatea formală și efectivă a entităților comerciale, precum și rețelele de relații personale și de afaceri între persoane fizice și juridice.

3.7.4 Alte aspecte specifice referitoare la cadrul privind conflictele de interese

În conformitate cu articolul 4 alineatul (1) din Legea nr. 133, declarațiile de avere și de interese personale conțin date privind funcționarul public, membrii familiei sale și concubinii. Declarațiile sunt principalul instrument de dezvăluire a intereselor personale. Cu toate acestea, declarațiile nu furnizează date privind persoanele apropiate în sensul articolului 2 din Legea nr. 133. Persoanele apropiate sunt surse de interese personale care pot da naștere la conflicte de interese. Controlul

¹⁰ Definit de Metodologie ca fiind „interesul bazat pe principii morale și spirituale, legat de domeniul științei, culturii, artei, comunicării, activităților sociale, politice, religioase (posibilitatea de a avansa în carieră, aplicarea unor cursuri de formare și perfecționare profesională, obținerea unor condiții de muncă mai favorabile, posibilitatea de îmbunătățire a reputației, menținerea unei poziții onorifice; atitudine ostilă față de cineva); interesul generat de anumite drepturi sau obligații (contract de asigurare, contract de închiriere, donație, testament, împrumut bancar, brevet, drept de autor, marcă înregistrată, licență etc.)”.



conflictelor de interese ar trebui să includă un element de verificare dacă interesele personale care rezultă din relațiile cu persoanele apropiate au influențat sau pot influența îndeplinirea imparțială și obiectivă a responsabilităților unui funcționar public.

Recomandarea 47: Completarea formularului de declarație cu un câmp în care să se solicite ca subiectul declarării să enumere persoanele apropiate care nu sunt membri ai familiei sau concubini. Aceste informații nu trebuie să fie făcute publice.

Uneori, achiziția de bunuri poate invoca interese personale reale sau aparente asociate cu persoanele de la care au fost achiziționate bunurile. Formularul actual de declarație impune furnizarea mai multor tipuri de detalii referitoare la achiziție, de exemplu, modul și anul achiziției, dar nu și contrapartea tranzacției.

Recomandarea 48: Completarea formularului de declarație cu câmpuri în care să se solicite subiectul declarării să furnizeze următoarele date relevante pentru monitorizarea conflictelor de interese: numele/titlul persoanei fizice/ juridice de la care au fost obținute proprietăți, titluri de valoare, acțiuni, cote-părți etc., dacă au fost dobândite în perioada acoperită de declarație. Aceste informații nu trebuie neapărat să fie făcute publice.

Unele părți interesate au afirmat că, în practică, ANI nu a soluționat mai multe conflicte de interese potențiale atunci când funcționarii de la nivel local au solicitat sprijinul ANI în identificarea de soluții. Cu toate acestea, după câteva luni, ANI ar fi inițiat controale cu privire la aceste cazuri specifice, ar fi constatat încălcări ale regimului conflictelor de interese și ar fi sancționat funcționarii în cauză. Autorii prezentului raport nu pot verifica în mod independent aceste afirmații, iar detaliile cazurilor nu sunt disponibile pentru analiză. În cazul în care se dovedește a fi o problemă continuă, ar putea fi luată în considerare o modificare legislativă care să ofere o apărare pentru funcționarii publici menționați la articolul 12 alineatul (7) din Legea nr. 133 pentru consumul unui conflict de interese, în cazul în care aceștia au informat în mod corespunzător ANI cu privire la un conflict de interese real, iar ANI nu a soluționat conflictul de interese. Acest lucru este deosebit de relevant în situațiile în care conflictele de interese nu pot fi evitate prin simpla abținere de la îndeplinirea unui act oficial, de exemplu, deoarece efectuarea actului este obligatorie și ține de competența exclusivă a funcționarului public în conformitate cu o lege care reglementează această activitate.

Recomandarea 49: Să se ia în considerare posibilitatea de a prevedea un drept de apărare explicit pentru funcționarii publici în cazul în care aceștia au informat în mod corespunzător ANI cu privire la un conflict de interese real, în condițiile legii, iar ANI nu a soluționat conflictul de interese prin oferirea unei soluții viabile.

3.8 Incompatibilități

3.8.1 Competența ANI

În ceea ce privește controlul incompatibilităților, atribuțiile ANI sunt verificarea respectării regimului juridic, constatarea și sancționarea încălcărilor regimului juridic privind, *inter alia*, incompatibilitățile (articolul 6, literele b) și c) din Legea nr. 132). Conducătorii entităților publice trebuie să transmită sesizări către ANI cu privire la agenții publici din entitățile pe care le conduc, care nu au soluționat situațiile de incompatibilitate în termenul de o lună de la începerea mandatului, a raporturilor de muncă sau serviciu (articolul 12 alineatul (3) litera d) din Legea nr. 82).

3.8.2 Activitatea de control

În 2020, 114 din 400 de procese-verbale privind inițierea controlului au vizat incompatibilități. Numărul actelor de constatare a încălcărilor în domeniul incompatibilităților a fost în creștere în perioada 2018-2020 (9, 23, respectiv 81). Dintre toate actele de constatare a încălcărilor emise de



ANI, a doua cea mai mare parte (81 din 210 în 2020) se referă la incompatibilități. 43 din 81 de acte de constatare a încălcărilor legate de incompatibilități au vizat primari, viceprimari, consilieri locali. Examinarea documentelor disponibile și interviurile nu au evidențiat nicio deficiență în ceea ce privește performanța ANI referitoare la controalele privind incompatibilitățile. Echipa de experți nu a evaluat cadrul legislativ al incompatibilităților *per se*.

3.9 Restricții și limitări

3.9.1 Competența ANI

În ceea ce privește controlul restricțiilor, competențele ANI constau în verificarea respectării regimului juridic, constatarea și sancționarea încălcărilor regimului juridic privind, *inter alia*, restricțiile și limitările (articolul 6, literele b) și c) din Legea nr. 132).

3.9.2 Activitatea de control

În 2020, 5 din 400 de procese-verbale privind inițierea controlului au vizat restricții și limitări. Numărul actelor de constatare a încălcărilor în domeniul restricțiilor și limitărilor a fost mic, dar în ușoară creștere în perioada 2018-2020 (2, respectiv 1 și 5).¹¹

Potrivit Metodologiei, obiectul controlului privind respectarea regimului juridic al restricțiilor și limitărilor îl constituie restricțiile și limitările prevăzute la art. 18-21 din Legea nr. 133 (restricții privind încetarea raporturilor de muncă sau de serviciu, restricții în cazul încheierii contractelor comerciale, limitarea reprezentării, limitarea publicității) și alte restricții prevăzute de lege (restricții în ierarhia funcției publice, inclusiv cele prevăzute în legi speciale).

3.9.3 Instrumente de supraveghere privind restricțiile ulterioare angajării

În conformitate cu articolul 18 alineatele (2) și (3) din Legea nr. 133, subiecții declarării nu pot obține beneficii care nu sunt prevăzute de lege sau de contractul individual de muncă datorită funcției deținute anterior, inclusiv datorită informațiilor de serviciu obținute în exercitarea funcției respective, iar subiecții declarării care și-au încetat mandatul, raporturile de muncă sau de servicii și care, pe parcursul ultimului an de muncă sau de serviciu, au avut atribuții directe de supraveghere sau de control al unor organizații comerciale sau necomerciale, nu au dreptul de a fi angajate, pentru o perioadă de un an, în cadrul unor astfel de organizații. Există, de asemenea, o restricție pentru întreprinderile în care foștii subiecți ai declarării sau persoane apropiate acestora dețin cote în capitalul social ori lucrează în structuri de conducere sau de revizie, timp de un an, de a încheia orice contracte comerciale cu organizația publică în care au activat (articolul 19 alineatul (1)), precum și o restricție pentru foștii agenți publici privind reprezentarea intereselor organizației publice în care au activat sau în probleme legate de atribuțiile de serviciu îndeplinite anterior (articolul 20).

Legea nu oferă ANI instrumente de supraveghere suficiente în ceea ce privește aceste restricții. După încetarea funcției publice, persoanele nu au obligația de a furniza ANI informații despre beneficiile pe care le primesc, despre angajarea în organizații comerciale sau necomerciale sau despre acțiunile deținute în societăți comerciale. În niciun moment, în timpul sau după încetarea funcției publice, nu sunt declarate informații privind societățile în care persoane apropiate funcționarului public (altele decât membrii de familie și concubinii) dețin cote-părți sau lucrează ca parte a structurilor de conducere sau de revizie. Prin urmare, pare practic imposibil pentru ANI să efectueze verificări proactive.

În practica internațională, există multe exemple de la care se poate porni pentru a dezvolta un sistem de supraveghere în ceea ce privește respectarea normelor privind perioada de după angajare. De exemplu, în Franța, un funcționar public, care își încetează definitiv sau temporar funcțiile, se adresează autorității ierarhice căreia îi este subordonat pentru a evalua

¹¹ Doar unul dintre aceste acte de constatare a încălcărilor se referea la limitări (în 2020).



compatibilitatea oricărei activități remunerate, salariate sau nu, într-o societate privată sau într-un organism de drept privat sau a oricărei activități liberale cu funcțiile exercitate în cursul celor trei ani care au precedat începerea acestei activități. În cazul în care autoritatea ierarhică are îndoieli serioase cu privire la compatibilitatea activității preconizate cu funcțiile exercitate de funcționarul public, aceasta se consultă, înainte de a lua o decizie, cu referentul de etică. În cazul în care avizul acestuia din urmă nu permite înlăturarea acestei îndoieli sau în cazul în care nivelul ierarhic sau natura funcțiilor funcționarului public o justifică, autoritatea ierarhică sesizează Înalta Autoritate pentru Transparență în Viața Publică.¹²

Recomandarea 50: Crearea unui mecanism care să permită ANI să monitorizeze respectarea restricțiilor post-angajare. Unele dintre elementele posibile ale unui astfel de mecanism ar putea fi:

- i. Completarea declarației depuse după încetarea funcției publice cu informații complete privind societățile în care persoane apropiate subiectului declarării dețin acțiuni sau lucrează în cadrul structurilor de conducere sau de revizie;**
- ii. Transmiterea către ANI a unor notificări ad-hoc privind angajările și alte angajamente profesionale;**
- iii. Depunerea unei declarații după trecerea unui an de la încetarea funcției publice, cu date privind angajarea și alte angajamente profesionale, veniturile și alte beneficii primite, precum și cele convenite în baza contractelor încheiate în perioada de un an, societățile în care subiectul declarării și persoanele apropiate acesteia dețin acțiuni sau fac parte din structurile de conducere sau de revizie.**

O serie de alte țări europene au în vedere perioade de reflecție mai lungi, de trei până la cinci ani. În contextul acestei experiențe internaționale, în Republica Moldova ar putea fi luată în considerare prelungirea perioadei de timp.

3.10 Sistemul de sancționare

ANI a explicat următoarele posibilități de sancționare:

- ANI poate înainta instanței de judecată cereri în judecată privind declararea nulității absolute a actului administrativ emis/adoptat sau a actului juridic încheiat direct sau prin intermediul unei terțe persoane, ori a deciziei luate cu încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, constatăta printr-un act de constatare rămas definitiv;
- ANI poate înainta o solicitare instanței, de îndată ce conflictul de interese a fost constatat, în vederea aplicării, ca măsură asiguratorie, a suspendării, pe durata procesului, a actului administrativ emis/adoptat sau a actului juridic încheiat direct sau prin intermediul unei terțe persoane, ori a deciziei luate;
- ANI constată și examinează contravenții privind încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, date în competența sa, și, după caz, aplică sancțiuni în conformitate cu Codul Contravențional al Republicii Moldova.

În conformitate cu articolul 423³ din Codul Contravențional, sunt definite următoarele posibilități:

- 1) Contravențiile prevăzute la articolele 319¹ (Împiedicarea activității Autorității Naționale de Integritate) și 330² (Încălcarea regulilor de declarare a averii și intereselor personale) se examinează de către Autoritatea Națională de Integritate, ținând cont de prevederile articolului 423⁹ (Consiliul de Integritate) alin. (1).

¹² Legea franceză privind drepturile și obligațiile funcționarilor, articolul 25 octies, alineatul 3 [*Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires*], disponibilă la legifrance.gouv.fr, accesată la 18 martie 2021.



- 2) Inspectorii de integritate ai Autorității Naționale de Integritate au dreptul de a examina contravențiile menționate la alin. (1) și de a aplica sancțiuni.
- 3) Contravențiile prevăzute la art. 313² (Nedeclararea sau nesoluționarea conflictului de interese), 313⁴-313⁶ (Încălcarea regimului juridic al incompatibilităților și limitărilor aplicabile funcției publice sau de demnitate publică, Neluarea măsurilor privind executarea prevederilor Legii privind declararea averii și intereselor personale și 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 agenților publici (pantuflej) vor fi constatate de către Autoritatea Națională de Integritate.
- 4) Inspectorii de integritate ai Autorității Naționale de Integritate au dreptul de a constata contravențiile prevăzute la alin. (3) și de a încheia procese-verbale.
- 5) Procesele-verbale referitoare la contravențiile menționate la alin. (3) se înaintează instanței competente pentru a fi examinate în fond.

Din rapoartele de activitate ale ANI pentru anii 2019 și 2020 sunt menționate doar următoarele sancțiuni:

în 2019:

133 Cauze contravenționale inițiate	100 – procese-verbale întocmite (~75%)
	9 – cauze contravenționale încetate (~7%)
	174 250 lei – amenzi aplicate (~8 960 EUR)
	26 dosare contravenționale trimise în instanța de judecată
	9 cauze contravenționale încetate
	3 cauze contravenționale contestate
	24 – cauze contravenționale în gestiune

3 acțiuni în instanță privind nulitatea actelor emise în situația de conflict de interese și 1 dosar – privind neexecutarea actului de constatare al CNI, cu referire la nulitatea contractelor.

în 2020:

241 Cauze contravenționale inițiate	199 – procese-verbale întocmite
	25 cauze contravenționale încetate
	17 dosare contravenționale trimise în instanța de judecată
	26 cauze contravenționale contestate
	456500 lei – amenzi aplicate
	38 cauze contravenționale în gestiune

10 dosare aflate pe rolul instanțelor de judecată privind nulitatea documentelor emise în situații de conflict de interese.

Din informațiile menționate mai sus, singurul aspect care ar putea fi subliniat este că demiterea din funcție este disproporționat de dură în anumite situații. Unele incompatibilități sau conflicte de interese sunt chestiuni cu adevărat mărunte, pentru care o anumită amendă ar fi suficientă.

Recomandarea 51: Amendamente legislative ar putea fi luate în considerație pentru a face regimul de sancționare mai proporțional pentru încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese și incompatibilităților.



3.11 Alte aspecte legate de prevenire

ANI are, de asemenea, anumite obligații generale în ceea ce privește cooperarea cu instituțiile naționale și internaționale, precum și promovarea integrității. Printre acestea se numără, de exemplu, pregătirea, aprobarea și distribuirea de orientări metodologice; pregătirea de studii, analize și statistici; asigurarea formării; furnizarea de consultanță de specialitate organizațiilor publice și subiecților declarării; emiterea de certificate de integritate etc.

Dintre acestea, emiterea certificatelor de integritate pare să aibă o valoare adăugată limitată. Certificatele sunt solicitate pentru/de către persoanele care intenționează să candideze pentru ocuparea unor funcții publice eligibile. În conformitate cu articolul 31¹ alineatul (2) din Legea nr. 82, certificatele includ informații, în privința persoanelor, despre averile nejustificate constatate, conflictele de interese consumate constatate, restricțiile încălcate constatate, incompatibilitățile nesoluționate constatate, limitările încălcate constatate, precum și interdicțiile de a ocupa o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, care rezultă din actele de constatare ale ANI sau din hotărâri judecătorești, rămase definitive. Aceste informații derivă exclusiv din înregistrările oficiale și nu spun nimic despre integritatea persoanei în afară de înregistrarea încălcărilor. Conform informațiilor comunicate echipei de experți în cadrul întrevederilor, au existat cazuri în care beneficiarii certificatelor de integritate le utilizează în comunicarea publică drept anumite confirmări de integritate pentru a respinge orice îndoieli sau suspiciuni care ar putea exista în public cu privire la faptele lor din trecut.

Recomandarea 52: Se recomandă analizarea posibilității de înlocuire a certificatelor de integritate cu o simplă solicitare de date privind înregistrări ale încălcărilor care să fie transmisă către ANI de către entitatea publică și la care ANI să răspundă sub forma unei simple notificări sau a unui extras.

Multe aspecte ale activității de control a ANI ar beneficia de o abordare consolidată bazată pe riscuri. În conformitate cu articolul 27 alineatul (2) din Legea nr. 82, conducătorii entităților publice sunt responsabili pentru asigurarea managementului riscurilor de corupție. Alineatul (3) prevede un registru special pentru documentarea gestionării riscurilor de corupție. Registrele de risc, pe de o parte, ar putea fi surse utile de informații pentru direcționarea activităților de control ale ANI. Pe de altă parte, ANI ar putea juca un rol în monitorizarea gestionării riscurilor și ar putea contribui la creșterea calității acestei activități.

Un exemplu care ar putea fi luat în considerare este cel din Muntenegru, unde Agenția pentru Prevenirea Corupției a dezvoltat o aplicație online, care conține și un registru al riscurilor de corupție al tuturor organismelor publice. Agenția poate utiliza aplicația pentru diverse tipuri de analiză și monitorizare a tendințelor de risc în anumite organisme sau sectoare, sau în sectorul public în ansamblu.

Recomandarea 53: Pe termen lung, să se ia în considerare dezvoltarea unui sistem de monitorizare și analiză a registrelor de riscuri de corupție și utilizarea acestora ca o sursă de informație pentru direcționarea activităților de control ale ANI.

3.12 Aspecte legislative

Interlocutorii au menționat că ultima inițiativă legislativă privind modificarea Legii nr. 132 a fost inițiativă din partea unor deputați din Parlament iar Guvernul nu a reușit să vină cu unele opinii și să-și exprime poziția asupra acestei inițiative. A fost solicitat avizul Ministerului Justiției, dar acesta nu a reușit să își exprime poziția (Parlamentul a oferit foarte puțin timp disponibil). Respectiv, Parlamentul a adoptat modificările legislative în cauză fără avizul Guvernului sau al Ministerului Justiției. Reprezentanții Ministerului Justiției au explicat că inițiativa legislativă a fost înregistrată la 4 decembrie în Parlament și votată la 16 decembrie (în ambele lecturi). Ministerul Justiției a primit scrisoarea și modificările legislative propuse la 8 decembrie 2020. Ministerul Justiției a avut la dispoziție 10 zile pentru a examina inițiativa legislativă și pentru a prezenta avizul său Guvernului. La 16 decembrie 2020, amendamentele au fost deja votate de Parlament, însă ulterior au fost suspendate de Curtea Constituțională.

Recomandarea 54: ANI ar trebui să fie consultată în toate procesele de modificare și completare a actelor legislative care reglementează mandatul și activitatea sa.



4 CONCLUZII ȘI PAȘII URMĂTORI

Prezentul raport tehnic se bazează pe o analiză documentară a unor acte juridice, rapoarte și planuri de activitate din Republica Moldova, precum și pe consultări cu părțile interesate din Republica Moldova. Analiza reprezintă interpretarea experților cu privire la cadrul juridic și la condițiile de activitate ale ANI, ținând cont de informațiile furnizate de interlocutori în cadrul întrevederilor. Cadrul extern și intern al ANI este complex și, în special, documentele interne furnizate pentru această analiză reprezintă doar o parte limitată din întreaga documentație a ANI. În principal, anumite părți ale Metodologiei de control, care sunt esențiale pentru această evaluare, nu au fost disponibile din motive de confidențialitate. Prin urmare, este necesară validarea constatărilor prin consultarea cu părțile interesate.

ANI este una dintre fundamentele esențiale ale eforturilor anticorupție din Republica Moldova. Cu toate acestea, instituția nu și-a atins încă puterea maximă și sunt necesare eforturi ample pentru a realiza întregul său potențial. Este de o importanță prioritară ca Republica Moldova să elimine ineficiențele din structura de conducere a ANI, să asigure o capacitate adecvată și să protejeze independența ANI, să elaboreze și să pună în aplicare instrumente adecvate pentru a garanta legalitatea, calitatea înaltă și consecvența actelor inspectorilor de integritate, să dezvolte capacitatea ANI de a verifica în mod eficient averile inexplicabile ale funcționarilor publici.

Un rezumat al proiectelor de modificare a legilor nr. 132 și nr. 133 în curs de elaborare de către grupul de lucru al Președinției Republicii Moldova a fost pus la dispoziția experților. Proiectele de legi sunt încă în proces de elaborare, dar această inițiativă reprezintă o oportunitate amplă de a implementa mai multe recomandări propuse în acest document tehnic. Anumite încercări legislative anterioare de modificare a cadrului ANI au avut loc fără consultări adecvate cu Autoritatea și cu toate celelalte părți interesate. **Un proces legislativ incluziv este o condiție prealabilă esențială pentru impactul pozitiv al viitoarelor reforme.**



5 RECOMANDĂRI

Acest document propune 54 de recomandări pentru dezvoltarea în continuare a ANI și îmbunătățirea performanțelor acesteia. Experții consideră că paisprezece recomandări (5, 7, 9, 10, 16, 18, 19, 29, 30, 31, 31, 33, 39, 40, 50) sunt de importanță prioritară.

Cadrul general (independență, responsabilitate) și gestionarea ANI

1. Se recomandă să se ia în considerare introducerea în Legea nr. 132 a unei garanții cu privire la un anumit nivel de finanțare bugetară a ANI.
2. Rapoartele anuale ale ANI ar trebui să fie mai informative și să aibă un caracter mai practic (cu cazuri și exemple practice). Rapoartele ar trebui să fie, de asemenea, comparabile între ele (date statistice și alte tipuri de conținut), astfel încât societatea să poată vedea mai clar schimbările și/sau progresele înregistrate.
3. ANI și CI ar trebui să ajungă la un acord cu privire la strategia instituțională a ANI, care ar trebui să conțină, *inter alia*, obiectivele strategice ale ANI cu indicatori de rezultate și de impact. Astfel de indicatori ar putea fi, de exemplu, ponderea funcționarilor publici care cunosc bine normele regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, al restricțiilor și al limitărilor, ponderea procedurilor de control al averilor, care s-au încheiat cu verificarea completă a bănuielii inițiale (adică nu au fost încheiate din cauza lipsei de acces la date), ponderea cererilor de confiscare, care au dus la confiscarea efectivă a bunurilor.
4. ANI ar trebui să pregătească propunerea privind numărul de personal și structura organizatorică a autorității în temeiul unei prevederi legale explicite, astfel încât această prerogativă să nu fie lăsată în mod formal doar la latitudinea Parlamentului.
5. **Se recomandă să se ia în considerare posibilitatea de a avea un „consiliu” de conducere format din trei persoane, care ar fi un organism colegial în procesul de luare a deciziilor. O astfel de soluție este prezentă în multe țări din UE și din întreaga lume (Armenia (5 membri), Croația (5 membri), Slovenia (3 membri)). Alternativ, se poate lua în considerare posibilitatea de a avea o structură ierarhică în care Președintele alege un Vice-Președintele.**

Inspectoratul de Integritate

6. Ar fi binevenită implementarea unui nivel ierarhic pentru inspectorii de integritate, pentru a se asigura verificarea actelor de constatare emise de inspectori și, de asemenea, pentru a asigura practici uniforme și aplicarea uniformă a dispozițiilor legale de către aceștia.
7. **Ar fi utilă prevederea unei poziții de inspector-șef în organigrama ANI care să supravegheze calitatea actelor de constatare înainte de finalizarea acestora, corectitudinea aplicării metodologiilor de control și să unifice interpretările și implementările diferitelor prevederi. Adicional, ANI ar putea aplica indicatori de performanță pentru activitatea inspectorilor de integritate, care să acorde o pondere mai mare calității actelor de constatare emise. Pentru a evita disputele cu privire la legalitatea acestor mecanisme, ar fi utilă includerea în Legea nr. 132 a principalelor principii și elemente ale controlului intern și ale mecanismului de coordonare a actelor întocmite de inspectorii de integritate.**
8. Ar trebui analizată posibilitatea specializării inspectorilor de integritate: 3 sau 4 structuri de control specializate (pe declarații de avere și controlul averii, conflicte de interese și incompatibilități, restricții și limitări, pentru a oferi posibilitatea unor analize mai ample), având în vedere că pentru aceste regimuri de control se aplică proceduri diferite iar perioada de efectuare a controlului este, de asemenea, diferită. Sistemul de distribuire aleatorie ar putea fi ajustat în mod respectiv.
9. **Testarea la poligraf a candidaților pentru posturile de inspectori de integritate în cadrul procesului de selecție ar trebui exclusă. De asemenea, legea sau regulamentul intern ar trebui să prevadă un proces clar și transparent pentru selectarea inspectorilor de integritate (o procedură de selecție mai simplă).**



10. **Având în vedere numărul redus de candidați pentru pozițiile de inspectori de integritate și ținând cont de opinia majoritară menționată cu privire la „statutul special”, ar fi util să se ia în considerare posibilitatea includerii unor stimulente salariale și garanții sociale (dreptul de a călători gratuit în transportul public, dreptul la locuință etc.) pentru inspectorii de integritate din cadrul ANI.**
11. Se recomandă ca activitățile de monitorizare, control și organizare a activității inspectorilor să fie efectuate de către șeful Inspectoratului de integritate, însă acest control nu trebuie să constituie o imixtiune în activitatea inspectorului de integritate sau în procesul decizional al acestuia, ci instrucțiuni, recomandări, îndrumări neobligatorii în scopul de a spori calitatea actelor emise.
12. A se analiza posibilitatea modificării cadrului legislativ/regulatoriu pentru a include prevederi adiționale în vederea îmbunătățirii standardelor de activitate (de procedură) a inspectorilor de integritate (definirea principiilor și a normelor de procedură ale inspectorilor de integritate).

Cooperarea ANI cu părțile naționale și internaționale

13. Ar fi utilă modificarea Legii nr. 132 pentru a prevedea posibilitatea ca orice tip de sesizare care conține informații relevante să fie acceptată și examinată de către ANI, indiferent dacă este anonimă sau nu sunt respectate condițiile de formă impuse de Legea nr. 190-XIII din 19 iulie 1994 și/sau Codul administrativ.
14. ANI și alte instituții ar trebui să semneze acorduri de cooperare pentru a îmbunătăți cooperarea interinstituțională și schimbul de date/informații.
15. Legea nr. 132 ar putea fi modificată astfel încât instituțiile sesizate de către ANI (de exemplu organele de urmărire penală) să fie obligate să informeze ANI cu privire la constatările și concluzii efectuate și să transmită informațiile solicitate.
16. **Republica Moldova ar trebui să ia în considerare semnarea Tratatului Internațional privind Schimbul de Date în scopul Verificării Declarațiilor de Avere și posibilitățile de cooperare în cadrul UNCAC. În principiu, Republica Moldova ar putea îmbunătăți eforturile de a încheia tratate bilaterale relevante cu țări străine, dar fezabilitatea acestui lucru necesită o evaluare suplimentară, fiindcă depinde, de asemenea, de dorința de cooperare a țărilor străine.**

Consiliul de Integritate

17. ANI și CI ar trebui să își consolideze cooperarea și să discute îndeaproape despre activitatea și colaborarea viitoare.
18. **Se recomandă analizarea rolului și oportunității CI, ținând cont de faptul că în prezent acest mecanism nu este productiv și afectează atât eficiența ANI cât și a CI.**
19. **În cazul în care CI este menținut, ar fi utilă dotarea acestuia cu un secretariat permanent care să asiste activitatea CI și să prezinte un canal important de comunicare și conlucrare cu ANI. Adițional, CI ar trebui să primească acces deplin la bazele de date și la alte documente atunci când este necesar. Accesul ar trebui acordat de la caz la caz și nu în sens general (membrii CI sunt membri non-specialiști și acordarea accesului deplin nu este proporțională cu obligațiile și drepturile acestora).**

Formarea personalului ANI

20. ANI ar trebui să ia în considerare introducerea unui mentorat pentru noii inspectori, astfel încât recrutarea/introducerea în activitate să fie cât mai facilă, eficientă și rapidă.
21. ANI ar trebui să pună mai mult accent și pe unificarea practicilor inspectorilor de integritate. Acest lucru poate fi realizat, de asemenea, prin instruirii permanente (interne și externe).

Baze de date / sisteme electronice



22. ANI ar trebui să continue eforturile de dezvoltare constantă a mecanismului electronic de verificare încrucișată automatizată cu alte registre de stat.
23. **Se recomandă dezvoltarea și integrarea instrumentelor de analiză statistică (privind valorile statistice înalte, relațiile dintre diferite categorii de date, asocierile dintre datele declarate și rezultatele procedurilor etc.) în sistemul e-Integritate și să se utilizeze aceste instrumente, împreună cu alte metode, pentru controale ulterioare.**
24. Stadiul actual de dezvoltare și capacitatea ANI nu permite crearea de noi instrumente complexe în prezent, dar, pe termen lung, se recomandă a se lua în considerare posibilitatea unor modificări legislative relevante și completarea funcționalității sistemului e-Integritate cu o componentă de monitorizare semiautomată a conflictelor de interese.

Controale - aspecte generale

25. ANI ar trebui să monitorizeze distribuția volumului de muncă între inspectorii de integritate pentru a verifica dacă orice dezechilibru în această privință creează blocaje care se acumulează individual la nivelul inspectorilor și, corespunzător, ineficiențe generale în utilizarea resurselor umane.
26. Sesizarea depersonalizată, prin natura sa, ar trebui să fie exceptată din documentele pe care persoana supusă controlului are dreptul să le cunoască. Ar trebui să se furnizeze numai faptele relevante din sesizare, în măsura în care sunt necesare pentru procedură, reducându-se astfel riscul ca informațiile care nu sunt direct relevante să îl dezvăluie pe autorul sesizării.
27. Ar trebui să se elimine dreptul persoanei supuse controlului de a fi informată cu privire la inițierea controlului și să se înlocuiască acest drept cu o notificare, care să nu fie mai târziu decât este necesar, pentru ca persoana în cauză să își poată exercita dreptul de a fi audiată înainte de finalizarea actului de încheiere.
28. Se recomandă stabilirea unui termen de prescripție de 3 ani pentru investigarea conflictelor de interese, a incompatibilităților și a respectării restricțiilor.

Controlul declarațiilor de avere și de interese personale

29. **Dezvoltarea capacităților de verificare automatizată cu scopul de a ajunge la capacitatea de a efectua controale anuale în privința a cel puțin 10-20% din declarații.**
30. **Pentru a direcționa mai bine eforturile către funcționarii care au comis mai probabil încălcări, pe termen lung, selecția declarațiilor ar trebui să se bazeze mai mult pe o evaluare sistematică a riscurilor. Printre criteriile de risc ar putea fi indicii informale (inclusiv rapoarte și cercetări din mass-media) și indicii formale (infrațiuni de corupție detectate, plângeri) privind corupția care are loc în anumite instituții sau care sunt comise de anumite categorii de funcționari.**
31. Ar trebui să se completeze domeniul de aplicare al controlului declarațiilor, în conformitate cu articolul 27 din Legea nr. 132, cu elementul de evaluare *prima facie* a plauzibilității economice a declarațiilor și să se ajusteze Metodologia în consecință, după caz.

Controlul averii și al intereselor personale

32. Având în vedere importanța majoră a confiscărilor, ANI ar trebui să colecteze și să publice date statistice cuprinzătoare cu privire la confiscările realizate.
33. **Să se stipuleze o obligație explicită de control a averii în cazul în care se detectează o declarație *prima facie* neplauzibilă din punct de vedere economic. În plus, pentru a evita riscul ca, în urma controalelor formale ale declarațiilor de avere și de interese personale, precum și a verificărilor prealabile limitate, anumiți funcționari cu averi dobândite în mod dubios să nu fie detectați în mod sistematic, să se ia în considerare posibilitatea de a alege un anumit număr de funcționari publici pentru un control complet al averii, pe baza unei selecții aleatorii.**



34. Cu excepția cazului în care acest lucru a fost deja prevăzut în părțile din Metodologie care nu sunt disponibile pentru această analiză, ar trebui să se definească în mod clar etapele care trebuie parcurse în cadrul verificărilor prealabile. Se recomandă cu tărie să se mărească termenul limită al verificărilor prealabile. La elaborarea unei astfel de modificări, să fie consultată conducerea ANI și a Inspectoratului de integritate pentru a stabili un termen adecvat, suficient pentru respingerea motivată a bănuielilor sau pentru stabilirea unor bănuieli rezonabile în majoritatea cazurilor.
35. Se recomandă revizuirea definiției de “diferență substanțială” și exprimarea acesteia în următorii termeni principali: o diferență care excede 20 de salarii medii pe economie dintre bunurile și economiile declarantului de la începutul perioadei când acesta/aceasta a devenit subiect al declarării, și veniturile acumulate în perioada supusă controlului, inclusiv veniturile membrilor familiei și/sau ale concubinei/concubinului pe de o parte, și bunurile și economiile de la sfârșitul perioadei de control precum și alte cheltuieli realizate în perioada de control, pe de altă parte.
36. Cu excepția cazului în care nu există deja o formulă/ecuație standard pentru calcularea diferenței substanțiale, aceasta ar trebui să fie elaborată și aprobată.
37. Ar trebui să se stabilească în mod clar în Metodologie că averea nejustificată se exprimă în primul rând ca valoare, care, în cazuri concrete, poate fi sau nu legată de bunuri concrete.
38. Pentru a reduce sarcina administrativă, se recomandă să se ia în considerare modificarea procedurii pentru a solicita extrase fizice pe suport de hârtie din bazele de date publice numai atunci când subiecții declarării contestă informațiile respective și susțin că acestea sunt prezentate în mod eronat.
39. Ar fi utilă dezvoltarea unui mecanism de informare rapidă între ANI și autoritățile fiscale pentru a afla dacă acestea din urmă dețin date care pot explica cheltuieli ale unor terțe persoane care depășesc anumite sume.
40. **Ar trebui să se analizeze modalitățile legale prin care să se oblige subiecții declarării să justifice valoarea neobișnuit de scăzută a tranzacție de achiziției în comparație cu valoarea de piață de referință stabilită de ANI. Aceeași obligație ar putea fi aplicată în ceea ce privește valorile de tranzacție neobișnuit de ridicate în situațiile în care subiecții declarării au înstrăinat bunuri.**
41. Ar fi binevenit să se implementeze recomandările și soluțiile propuse anterior în Republica Moldova pentru a facilita posibilitățile ANI de a obține evaluări independente ale bunurilor de către experți.
42. Cu excepția cazului în care acest lucru a fost deja realizat în părțile din metodologie care nu sunt disponibile pentru această analiză, ANI ar trebui să elaboreze și să aplice orientări interne cu privire la tipurile de expertiză efectuate de subiectul supus controlului și la informațiile de confirmare, furnizate de persoane terțe, care sunt considerate fiabile.
43. Dacă nu s-a făcut deja, ANI ar trebui să adauge un minim de subzistență anual sau o valoare similară, cum ar fi cheltuielile gospodăriei pe cap de locuitor în baza statisticilor naționale ale Republicii Moldova, la fluxul de numerar de ieșire al fiecărui subiect al declarării și al persoanelor afiliate (separat sau împreună ca gospodărie) care fac obiectul controlului averii.
44. Ar trebui să se asigure că toate datele declarate reflectă situația veniturilor și a bunurilor în perioade de timp uniforme și neechivoce.

Conflicte de interese

45. Se recomandă să se ia în considerare introducerea unor controale din oficiu ale conflictelor de interese în anumite domenii, în baza riscurilor ridicate de corupție identificate și/sau a unei selecții aleatorii.
46. Cu excepția cazului în care acest lucru nu se face în părțile din metodologie care nu sunt disponibile pentru această analiză, ar trebui să se elaboreze un ghid intern, pas cu pas, pentru examinarea intereselor private ale persoanelor supuse controlului. Ar trebui să se rețină că, în anumite cazuri, examinarea intereselor private în scopul controlului conflictelor de interese poate implica anchete complexe privind proprietatea formală și



efectivă a entităților comerciale, precum și rețelele de relații personale și de afaceri între persoane fizice și juridice.

47. Se recomandă completarea formularului de declarație cu un câmp în care să se solicite subiectului declarării să enumere persoanele apropiate care nu sunt membri ai familiei sau concubini. Aceste informații nu trebuie să fie făcute publice.
48. Se recomandă completarea formularului de declarație cu câmpuri în care să se solicite subiectului declarării să furnizeze următoarele date relevante pentru monitorizarea conflictelor de interese: numele/titlul persoanei fizice/entității juridice de la care au fost obținute proprietăți, titluri de valoare, acțiuni, cote-părți etc., dacă au fost dobândite în perioada acoperită de declarație. Aceste informații nu trebuie neapărat să fie făcute publice.
49. Ar trebui să se ia în considerare posibilitatea de a prevedea un drept de apărare explicit pentru funcționarii publici în cazul în care aceștia au informat în mod corespunzător ANI cu privire la un conflict de interese real, în condițiile legii, iar ANI nu a soluționat conflictul de interese prin oferirea unei soluții viabile.

Restricții și limitări

50. **Se recomandă crearea unui mecanism care să permită ANI să monitorizeze respectarea restricțiilor post-angajare. Unele dintre elementele posibile ale unui astfel de mecanism ar putea fi:**
 - **Completarea declarației depuse după încetarea funcției publice cu informații complete privind societățile în care persoane apropiate subiectului declarării dețin acțiuni sau lucrează în cadrul structurilor de conducere sau de revizie;**
 - **Transmiterea către ANI a unor notificări ad-hoc privind angajările și alte angajamente profesionale;**
 - **Depunerea unei declarații după trecerea unui an de la încetarea funcției publice, cu date privind angajarea și alte angajamente profesionale, veniturile și alte beneficii primite, precum și cele convenite în baza contractelor încheiate în perioada de un an, societățile în care subiectul declarării și persoanele apropiate acesteia dețin acțiuni sau fac parte din structurile de conducere sau de revizie.**
51. Amendamente legislative ar putea fi luate în considerație pentru a face regimul de sancționare mai proporțional pentru încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese și incompatibilităților.

Alte aspecte legate de prevenire

52. Ar trebui să se ia în considerare înlocuirea certificatelor de integritate cu o simplă solicitare de date privind înregistrarea încălcărilor, care să fie transmisă către ANI de către entitatea publică de recrutare și la care ANI să răspundă sub forma unei simple notificări sau a unui extras.
53. Pe termen lung, ar trebui să se ia în considerare dezvoltarea unui sistem de monitorizare și analiză a Registrelor riscurilor de corupție și de utilizare a acestora ca una dintre sursele de informații pentru a direcționa activitățile de control ale ANI.

Aspecte legislative

54. ANI ar trebui să fie consultată în toate procesele de modificarea și completare a actelor legislative care reglementează mandatul și activitatea sa.

