

## Notă informativă

### la proiectul de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative

#### I. Considerațiuni generale

Proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative a fost elaborat în scopul implementării standardelor internaționale anticorupție ce țin de independența structurii specializate anticorupție, condiție necesară pentru a-și exercita funcțiile în mod eficace și liber de orice presiune ilicită și nedorită.

Asemenea priorități se regăsesc atât în **Agenda de asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova**, care prevede, la prioritatea 2.1 (Dialogul politic și reforma), domeniul (II), "asigurarea deplinei funcționări și independenței Centrului Național Anticorupție ...", cât și în **Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2015-2018**, la capitolul I „Combaterea corupției” se prevede asigurarea independenței funcționale a Centrului Național Anticorupție și Procuratura Anticorupție, în conformitate cu cerințele Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană. De asemenea, în **Rezoluția Adunării Parlamentare a Consiliului Europei 1955 (2013) privind onorarea obligațiilor și angajamentelor asumate de către Republica Moldova**, este menționată necesitatea asigurării funcționării eficiente și independenței Centrului Național Anticorupție (pct.14).

**Raportul privind implementarea Politicii Europene de Vecinătate în Republica Moldova în anul 2014**, document care, de altfel, evaluează progresul în implementarea Agendei de Asociere UE - Republica Moldova pentru perioada 1 ianuarie - 31 decembrie 2014, prevede că, „...*Este foarte important ca Moldova să lucreze asupra reformelor în Procuratură și sectorul judiciar și să asigure independența deplină Centrului Național Anticorupție și a Comisiei Naționale de Integritate.*” Totodată, se menționează că: „...*În raportul de progres anterior s-a recomandat independența completă a Centrului Național Anticorupție, acest fapt însă nu s-a realizat. Centrul Național Anticorupție continuă să răspundă Guvernului și nu Parlamentului. Acest fapt nu este în conformitate cu standardele internaționale anticorupție și nici cu criteriile planului de acțiuni privind liberalizarea regimului de vize pentru Moldova și are un impact negativ asupra investigațiilor corupției la nivel înalt. Alți factori care au împiedicat lupta împotriva corupției au fost penalizările lejere și în unele cazuri chiar impunitatea, lipsa de autonomie, capacitate și putere de luare a deciziilor în mod independent de către unitatea de corupție a Procuraturii Generale, care este responsabilă de anchetarea cazurilor de corupție în urma investigațiilor conduse de Centrul Național Anticorupție.*”

Instituirea unei agenții naționale anticorupție reprezintă o practică internațională obișnuită, există un șir de documente internaționale semnate și ratificate de Republica Moldova, care conțin prevederi în acest sens:

*Convenția Penală asupra corupției*, adoptată de Consiliul Europei în anul 1999, prevede la rîndul său înființarea unor structuri specializate anticorupție care

să dispună de independență necesară pentru a-și exercita funcțiile în mod eficace și liber de orice presiune ilicită.

**Convenția ONU împotriva corupției, Capitol 3 „Incriminare, investigare și reprimare”, art. 36 „Autorități specializate”** stipulează:

„Fiecare stat parte face astfel încât, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, să existe unul sau mai multe organisme ori persoane specializate în lupta împotriva corupției prin investigații și reprimare. Acest organism sau aceste organisme ori aceste persoane își vor acorda independența necesară, conform principiilor fundamentale ale sistemului juridic al statului parte, pentru a putea exercita eficient funcțiile lor la adăpost de orice influență necuvenită. Aceste persoane sau personalul respectivului organism ar trebui să aibă formarea și resursele adecvate pentru a-și exercita sarcinile”. (**Combaterea corupției**)

**Convenția ONU împotriva corupției, art. 6 „Organismul sau organismele de prevenire a corupției”** stipulează:

„1. Fiecare stat parte face astfel încât, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, să existe unul sau mai multe organisme, după cum convine, însărcinate să prevină corupția prin mijloace precum: - aplicarea politicilor și practicilor de prevenire a corupției și, dacă este cazul, coordonarea acestei aplicări; - sporirea și difuzarea informațiilor privind prevenirea corupției.

2. fiecare stat parte acordă acestui organism independență necesară, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, pentru a permite exercitarea eficientă a funcțiilor la adăpost de orice influență nedorită. Resursele materiale și personalul specializat necesar, precum și formarea de care acest personal poate avea nevoie pentru a-și exercita funcțiile trebuie să le fie furnizate”. (**Prevenirea corupției**)

Sub impulsul **Celor 20 de Principii Directoare în domeniul Luptei împotriva Corupției, aprobate de Consiliul de Miniștri al Consiliului Europei în octombrie 1997**, care recomandă Statelor Membre "să promoveze specializarea persoanelor sau organismelor responsabile cu lupta împotriva corupției și să le furnizeze acestora mijloacele necesare formării profesionale pentru a-și îndeplini sarcinile în mod eficient", multe dintre statele europene și-au înființat servicii specializate anticorupție, altele, care și-au înființat astfel de servicii înaintea adoptării principiilor, au constituit o sursă de inspirație pentru noile structuri. Structurile anticorupție, atât cele vechi, cât și cele nou înființate, diferă mult unele de altele în ceea ce privește funcțiile și competențele lor. Pornind de la constatarea că lupta împotriva corupției trebuie purtată pe trei paliere extrem de importante și integrate într-o strategie coerentă și dinamică: **prevenirea, combaterea și educarea**, acestea au fost avute în vedere integral sau parțial de către state pentru a defini rolul structurilor lor anticorupție.

Crearea structurilor specializate anticorupție nu presupune automat succesul lor imediat în lupta împotriva corupției. Experții analiști ai acestui domeniu, cum sunt cei ai Grupului de State împotriva Corupției (GRECO), au evidențiat o serie de condiții fără de care eficiența structurilor anticorupție ar rămâne un simplu deziderat. Principalele condiții pentru structurile anticorupție sunt următoarele:

- să dețină componenta de coordonare strategică (dacă nu, să fie integrate într-o strategie națională, clară, comprehensivă și coerentă de prevenire, educare și combatere a corupției);
- cadrul legislativ să fie clar și cuprinzător;
- independentă față de influențele și presiunile politice;
- selectarea adecvată a personalului, urmărindu-se nu doar criteriile de pregătire și experiență profesională deosebită, dar, în primul rând, criteriile de integritate morală;
- implicarea comunității în sprijinirea luptei anticorupție și asigurarea unui raport optim între transparență și confidențialitate în ceea ce privește activitatea instituției. Aceasta înseamnă că tot ce se poate comunica publicului și presei, fără a dauna anchetelor în curs, trebuie să se comunice;
- asigurarea fondurilor adecvate și a echipamentelor necesare funcționării în parametri optimi a instituției;
- reprezentantă pe plan extern;
- răbdare și perseverență în obținerea rezultatelor pornind de la ideea că lupta nu poate fi câștigată într-o singură zi, ea necesită timp și resurse umane și materiale.

În acest context este elaborat și promovat proiectul de modificare și completare a unor acte legislative care prevede scoaterea Centrului în afara organelor administrației publice centrale de specialitate și reglementarea unor aspecte ce țin de asigurarea independenței activității CNA de orice influențe politice, fapt ce ar asigura funcționarea eficientă a instituției în conformitate cu mandatul său primar de luptă împotriva corupției.

## **II. Principalele amendamente operate de proiectul de lege**

- A) Amendarea Legii nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern;
- B) Amendarea Legii nr.1104-XV din 6 iunie 2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție;
- C) Amendarea Legii nr.199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

**(A)** În scopul implementării documentelor de politici și a standardelor internaționale anticorupție, semnate și ratificate de Republica Moldova, ce țin de asigurarea independenței structurii specializate anticorupție, condiție necesară pentru a-și exercita funcțiile în mod eficace și liber de orice presiune ilicită și nedorită se propune operarea amendamentelor la Legea cu privire la Guvern, astfel încât, Centrul Național Anticorupție (în continuare CNA) să fie scos în afara organelor administrației publice centrale de specialitate. Acest fapt va contribui la consolidarea garanțiilor de independență a instituției, precum și întru sporirea capacităților CNA de desfășurare a activităților de prevenire și de combatere a corupției.

**(B)** Operarea modificărilor și completărilor la Legea 1104/2002 este determinată de necesitatea asigurării unei independențe reale a CNA față de fluctuațiile politice și influențele nedorite. Prin urmare, se propune stabilirea criteriilor de numire și eliberare din funcție a directorului CNA, astfel încât acesta să nu poată fi numit sau eliberat din funcție în baza criteriilor politice. Prevederea exhaustivă a criteriilor de selectare, va asigura imparțialitatea, transparența și corectitudinea procedurii de selectare și numire a directorului Centrului. Totodată, pentru a asigura independența reală a instituției și eliminarea presiunilor externe, proiectul prevede termenul de numire în funcție a directorului de 5 ani.

Cît privește eliberarea din funcție a directorului înainte de expirarea mandatului, sunt stipulate două modalități: de eliberare și de destituire a directorului din funcție, în dependență de motivele care determină un asemenea efect. În situația în care directorul va fi eliberat din motive obiective, cum ar fi depunerea cererii de eliberare din proprie inițiativă, demisia în legătură cu atingerea plafonului de vîrstă, imposibilitatea exercitării mai mult de 2 luni consecutiv a atribuțiilor ce îi revin în legătură cu starea sănătății, nedepunerea declarației de interese personale în termenele legale prevăzute de Legea nr.16/2008, nedepunerea declarației de venituri și proprietăți în termenele prevăzute de Legea nr.1264/2002, pierderea cetățeniei RM, pronunțarea unei hotărîri definitive de condamnare sau de declarare a incapacității de exercițiu, se va efectua cu votul majorității parlamentare.

În alte situații, care necesită o atenție deosebită, datorită caracterului specific al încălcărilor comise, pentru eliberarea directorului înainte de expirarea mandatului va fi necesar votul majorității calificate parlamentare, precum și avizul pozitiv al fracțiunilor parlamentare. Ne referim aici la situațiile de constatare a conflictelor de interese, depistarea unor neconcordanțe în declarațiile de venituri și proprietate de către organele competente precum și constatarea unor împrejurări care denotă afectarea sau pierderea integrității și reputației ireproșabile. În acest caz, avizul pozitiv al fracțiunilor parlamentare va constitui o garanție suplimentară a faptului că directorul nu va fi eliberat din funcție pe motive politice.

Semnalăm că proiectul instituie reglementări pentru candidații la funcția de director adjunct al CNA, deoarece la moment Legea 1104/2002 nu reglementează suficient de clar condițiile față de candidații la funcția de director adjunct al CNA, precum și modalitatea de numire a acestora.

În vederea asigurării principiului acceptat internațional, potrivit căruia lupta împotriva criminalității organizate și corupției trebuie realizată pe banii criminalilor și nu doar pe banii statului, în multe state un procent din produsele infracțiunii confiscate cu sprijinul agențiilor anticorupție (pînă la 50%) se transferă în bugetul acestor instituții. Același lucru a fost consacrat și în Directiva UE a Parlamentului și a Consiliului European cu privire la sechestrarea și confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunilor în Uniunea Europeană, adoptată în prima lectură la 25 februarie 2014<sup>1</sup> și care în paragraful (35) încurajează statele

---

<sup>1</sup> [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0120&language=EN&ring\\_A7-2013-0178#BKMD-16](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0120&language=EN&ring_A7-2013-0178#BKMD-16)

membre să ia în considerație posibilitatea utilizării celor confiscate pentru a susține activitatea de combatere și prevenire a crimei și corupției de către organele de drept, precum și a utilizării lor în alte scopuri de interes public. Astfel, proiectul înaintat introduce posibilitatea de a susține dotarea tehnico-materială performantă a Centrului, precum și implementarea măsurilor inovative în prevenirea corupției de către CNA, inclusiv din contul alocării a 20% din mijloacele care au fost confiscate în folosul statului pe dosarele instrumentate de Centru se fie transferate pentru anul următor în bugetul Centrului. Pe lângă bunele practici internaționale și directive UE în acest sens, temei pentru includerea acestor prevederi este faptul că la moment există o dependență exagerată a CNA față de existența sau nu a mijloacelor financiare oferite din asistența externă, iar fenomenul criminal, avînd în vedere progresul tehnologic utilizează metode și mijloace performante și sofisticate, iar în condițiile austerității bugetare a statului, CNA nu poate să-și adapteze tehnica la progresul tehnologic și evoluția societății în ansamblu, deoarece acest fapt presupune în permanență mijloace financiare suplimentare. Prin urmare, asemenea prevederi au la bază realizarea normei prevăzute la art.11 alin.(1) din Legea 1104/2002 că finanțarea și asigurarea tehnico-materială a Centrului se efectuează de la bugetul de stat și trebuie să acopere costul estimativ al tuturor activităților sale, astfel încît acesta să exercite efectiv, eficient și plenar activitățile sale și implementarea practicii internaționale ce ține de finanțarea agențiilor anticorupție.

Astfel, se va realiza principiul statuat *ante* că sprijinirea luptei anticorupție se face pe banii corupților, proveniți din mijloacele confiscate de la ei prin hotărîrile judecătorești. Iar orice temeri legate de posibile abuzuri în acest sens se exclud prin faptul că confiscarea se dispune doar de către instanța de judecată și poate fi contestată ulterior în ordine judiciară.

De asemenea, în scopul evitării influențelor politice asupra activității CNA, proiectul stabilește reglementări ce țin de modalitatea de exercitare de către Parlament a controlului parlamentar. Astfel, este prevăzut că Directorul CNA poate fi audiat doar în cadrul plenului Parlamentului, comisiilor permanente, comisiilor speciale sau a comisiilor de anchetă, iar deputații nu pot formula directorului Centrului indicații scrise sau verbale, toate interpelările se adresează public în momentul audierii în ședință plenară sau în cadrul ședințelor comisiilor permanente, comisiilor speciale sau a comisiilor de anchetă. Totodată, avînd la bază principiul legalității, prezumției nevinovăției, protecției datelor cu caracter personal, confidențialitatea urmăririi penale, Directorul CNA poate accepta sau refuza prezentarea sa la ședințele respective.

La fel, proiectul conține prevederi ce țin de asigurarea controlului activității Centrului Național Anticorupție de către societatea civilă.

Prin Hotărîrea Guvernului nr.1210 din 29.10.2008 a fost adoptat Regulamentul Consiliului Civil pentru monitorizarea Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției. Potrivit acestuia, scopul principal al Consiliului Civil este monitorizarea, evaluarea și consultarea Centrului. Crearea Consiliului Civil s-a datorat necesității realizării acțiunilor 5 și 6 din Programul de acțiuni privind implementarea Planului Preliminar de Țară al Republicii Moldova în

cadrul Programului SUA „Provocările Mileniului”, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.32 din 11.01.2007 (la moment abrogată).

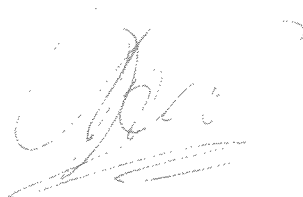
Activitatea Consiliului Civil în timp s-a dovedit a fi una ineficientă datorată în special lipsei mijloacelor financiare ale acestuia pentru a-și susține activitățile. Deși Consiliul Civil are un rol foarte important în vederea sporirii transparenței și responsabilității comunitare a Centrului Național Anticorupție, activitatea acestuia este una modestă. Analizînd compartimentul „Consiliul Civil” de pe pagina web a Centrului ([www.cna.md/Despre/ConsiliulCivil](http://www.cna.md/Despre/ConsiliulCivil)) nu vom identifica nici o informație publică privind activitatea Consiliului Civil, nu este publicat nici un raport privind monitorizarea activității Centrului, iar societatea civilă nu este informată cu privire la acțiunile întreprinse de Consiliul Civil în urma exercitării atribuțiilor sale.

Din acest considerent, precum și ținînd cont de acțiunea nr.5 din Programul de acțiuni privind implementarea Planului Preliminar de Țară al Republicii Moldova în cadrul Programului SUA „Provocările Mileniului” care a stat la baza constituirii Consiliului Civil – identificarea ONG-urilor cu experiență relevantă pentru a face parte din grupul reprezentativ al societății civile, propunem completarea Legii nr.1104/2002 cu norme clare privind asigurarea efectivă de către societatea civilă a activității Centrului. Propunerile pe care le înaintăm sunt în conformitate cu prevederile Strategiei de consolidare instituțională a Centrului Național Anticorupție, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.232 din 25.10.2012 care stabilește la obiectivul 3 – Obținerea sprijinului public pentru activități anticorupție – rezultatul scontat – 3.3.- eficientizarea monitorizării CNA de societatea civilă. O acțiune prioritară în acest sens fiind – revizuirea statutului Consiliului Civil în vederea eficientizării activității sale de monitorizare a CNA. Considerăm că astfel vor fi revigorată acțiunile societății civile și va fi încurajat rolul activ al societății civile în vederea unei monitorizări eficiente asupra activității Centrului Național Anticorupție.

(C) Art.2 alin.(2) din Legea nr.199/2010 funcția de demnitate publică este o funcție publică ce se ocupă prin mandat obținut direct, în urma alegerilor, sau indirect, prin numire în condițiile legii, iar potrivit (Art.II din proiect, care prevede amendamente la Legea 1104/2002) art.8 din proiectul de lege Centrul este condus de un director, numit în funcție de Parlament și în exercitarea atribuțiilor sale, directorul este asistat de doi adjuncți, numiți în funcție de Parlament la propunerea sa. Respectiv, funcția de director și director adjunct al Centrului este o funcție de demnitate publică în sensul Legii nr.199/2010. Astfel, amendamentele propuse la Legea nr.199/2010 au drept scop prevederea funcției de director și director adjunct al CNA, ca fiind funcții de demnitate publică.

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat.

Director adjunct



Cristina ȚARNĂ