

## **Notă informativă la proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative**

Proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative a fost elaborat în contextul realizării obiectivelor de reformare a Centrului Național Anticorupție, stabilite atât prin Strategia de Consolidare instituțională a Centrului Național Anticorupție, cât și prin Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr.120 din 25 mai 2012. Ținând cont de amendamentele introduse prin această lege la Legea cu privire la Centrul Național Anticorupție nr.1104 din 06.06.2002 în ceea ce privește stabilirea independenței instituției și plasarea ei sub control parlamentar (actele normative ce-i reglementează activitatea emanând de la Parlament), prezenta lege vine să aducă la nivelul unui act legislativ unele prevederi care, pentru moment, fie posedă o forță juridică inferioară – cea de act normativ al Guvernului, fie nu au fost reglementate.

Astfel, amendamentele operate la Legea nr. 90-XVI din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției, vizează reglementarea evaluării riscurilor de corupție în instituțiile publice, măsurarea percepției fenomenului corupției în domeniile vulnerabile din Republica Moldova, precum și reglementarea sistemului liniilor telefonice anticorupție.

### **1. Regulamentul cu privire la evaluarea riscurilor de corupție în instituțiile publice.**

Potrivit Legii nr.120 din 25 mai 2012, domeniul de competență a Centrului a fost extins prin completarea cu atribuții noi, una din ele fiind *asigurarea desfășurării evaluării riscurilor de corupție în cadrul autorităților și instituțiilor publice prin instruire și consultare, monitorizare și analiză a datelor referitoare la evaluarea riscurilor de corupție, precum și coordonarea elaborării și executării planurilor de integritate.*

În R.Moldova, evaluarea riscurilor instituționale de corupție este stipulată ca activitate permanentă a componentei instituționale a Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011-2015, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.154 din 21.07.2011, precum și în alin. (4) art. 7 din Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției nr. 90 din 25.04.2008. La moment, ea este prevăzută în Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea metodologiei de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice nr. 906 din 28 iulie 2008. În cazul adoptării legii pentru completarea și modificarea unor acte legislative, Hotărârea dată va fi necesar de abrogat. În acest sens a și fost elaborat Regulamentul cu privire la evaluarea riscurilor de corupție în instituțiile publice, anexă la Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției nr. 90 din 25.04.2008.

Evaluarea riscurilor de corupție constituie una din cele mai recente și mai moderne metode menite să ridice nivelul integrității și, prin aceasta, să prevină corupția în instituțiile publice. Potrivit metodei date, accentul se plasează nu atât pe lupta directă împotriva corupției, cât pe atingerea aceluiași scop prin intermediul unei integrități sporite. Astfel, se urmărește evaluarea activității instituției în vederea

identificării riscurilor de corupție și elaborarea recomandărilor privind excluderea sau diminuarea efectelor acestora (planurile de integritate).

Pe plan internațional, evaluarea riscurilor instituționale de corupție este prevăzută ca măsură de prevenire a corupției în pct. 3 art. 5 al Convenției ONU împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003 și ratificată de Republica Moldova prin Legea nr. 158-XVI din 06.07.2007.

Această măsură cu succes se implementează în Australia, Singapore, Hong-Kong, Mauritius. La nivelul țărilor Uniunii Europene evaluarea riscurilor de corupție ca măsură de prevenire a corupției este desfășurată în Slovenia, Germania, Letonia, Lituania, România, Estonia, Spania, Olanda. Evaluarea riscurilor instituționale de corupție în vederea prevenirii corupției se implementează și în țările din Sud-Estul Europei, în special în Albania, Muntenegru, Serbia, Croația, Macedonia. Examinarea practicii internaționale în domeniul a relevat faptul că, deși metodele de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice variază de la țară la țară, accentul, în marea lor majoritate, este plasat pe autoevaluarea sau autoaprecierea instituției vis-a-vis de zonele sau domeniile de activitate expuse riscurilor de corupție și elaborarea planurilor de redresare a situației. Luându-se în considerare practica relevantă la acest compartiment, Centrul Național Anticorupție (în continuare CNA) a elaborat Regulamentul cu privire la evaluarea riscurilor de corupție în instituțiile publice.

Prin Hotărârea Guvernului nr. 906 din 28.07.2008 CNA a avut competență doar în ceea ce privește instruirea și consultarea privind evaluarea riscurilor de corupție, fapt care a dus pe parcursul anilor 2009-2011 la o abordare și executare superficială a autoevaluării riscurilor de corupție din partea entităților publice. În consecință, prin extinderea atribuțiilor CNA în domeniul evaluării riscurilor de corupție, s-a dorit excluderea deficiențelor întâmpinate, în vederea obținerii unor rezultate calitative pe parcursul desfășurării evaluării și posterior acesteia.

Conform Hotărârii Guvernului nr. 906 din 28.07.2008, evaluarea riscurilor de corupție a avut loc doar în cadrul organelor centrale de specialitate ale administrației publice. Prin proiectul dat sfera de aplicare a acestei măsuri de prevenire a fost extinsă, fiind incluse pe lângă organele centrale de specialitate ale administrației publice și instituțiile din subordinea acestora, dar și instituțiile și autoritățile publice autonome și de reglementare. CNA, în calitate de instituție cheie în domeniul prevenirii și combaterii corupției, promovează cele mai noi metode de consolidare a integrității, evaluarea riscurilor de corupție fiind una din acele măsuri. În acest sens, introducerea procedurii de evaluare a riscurilor de corupție în cadrul instituțiilor publice, presupune includerea tuturor funcționarilor publici din Republica Moldova în activitățile de sporire a integrității, plasându-se astfel accentul pe cea mai importantă verigă, necesară pentru consolidarea nivelului de integritate în instituțiile publice.

Urmare practicii reușite a Sloveniei, în Regulament se prevede că evaluarea se va desfășura pe cicluri, fiecare ciclu având termenul de un an. Sfârșitul unui ciclu de evaluare va marca începutul următorului. Numărul instituțiilor în care va avea loc evaluarea în cadrul unui ciclu poate varia în dependență de complexitatea structurii organizaționale ale instituțiilor evaluate, numărul proceselor de lucru desfășurate de aceste instituții și resursele CNA disponibile pentru asigurarea desfășurării evaluării în instituțiile evaluate în cadrul unui ciclu.

Avînd în vedere că anterior desfășurarea procesului de evaluare concomitent în toate organele centrale de specialitate ale administrației publice a întâmpinat dificultăți din cauza numărului mare de instituții și cunoașterii insuficiente a procesului de evaluare de către membrii grupului de autoevaluare a riscurilor de corupție din cadrul instituțiilor, proiectul prevede, în conformitate cu practica Lituaniei, României, Estoniei și Macedoniei, selectarea de către CNA a unui număr definit de instituții în cadrul unui ciclu de evaluare. Instituțiile vor fi selectate de către CNA în baza datelor statistice, sondajelor de opinii, rapoartelor privitoare la corupție etc., informînd instituțiile selectate cu cel puțin două luni pînă la demararea ciclului de evaluare.

În comparație cu Hotărîrea Guvernului nr. 906 din 28.07.2008, Regulamentul prevede documentele necesare a fi întocmite și prezentate CNA la expirarea termenului ciclului de evaluare, precum și termenul concret de raportare.

Conform Regulamentului, evaluarea se efectuează prin autoevaluare. În acest scop, prin ordinul conducătorului instituției, se înființează grupul de autoevaluare a riscurilor de corupție.

Evaluarea se desfășoară pe parcursul a trei etape: evaluarea condițiilor; evaluarea propriu-zisă a riscurilor de corupție; elaborarea recomandărilor privind excluderea sau diminuarea efectelor acestora și elaborarea planului de integritate. Evaluarea condițiilor presupune evaluarea: cadrului normativ relevant pentru instituție; structurii organizaționale a instituției; regulilor de etică. Evaluarea propriu-zisă a riscurilor de corupție presupune: identificarea și cercetarea riscurilor; analiza riscurilor. Cea de-a treia etapă a evaluării constă în elaborarea de recomandări privind excluderea sau diminuarea efectelor riscurilor identificate în cadrul primelor două etape. În baza recomandărilor constatate se elaborează planul de integritate, care reprezintă un plan detaliat de acțiuni privind prevenirea corupției în cadrul instituției, și care urmează a fi implementat într-o perioadă de maxim 2 ani.

Dat fiind faptul că atribuțiile CNA în domeniul evaluării riscurilor de corupție au fost extinse, Centrul fiind desemnat responsabil pentru asigurarea desfășurării evaluării riscurilor de corupție în cadrul autorităților și instituțiilor publice, în textul Regulamentului au fost stabilite atribuțiile angajatului CNA pe parcursul desfășurării evaluării, inclusiv în cadrul grupului de autoevaluare a riscurilor de corupție din cadrul instituțiilor. De asemenea, au fost stipulate detaliat atribuțiile angajatului CNA la fiecare dintre cele trei etape ale autoevaluării, precum și răspunderea pentru încălcarea prevederilor Regulamentului.

Elaborarea unui plan de integritate fără o supraveghere și lipsa unei finalități logice a implementării acestora poate duce la includerea unor date denaturate și, drept consecință, autoevaluarea riscurilor de corupție nu va avea o continuitate, ci se va transforma într-o raportare de moment, avînd o executare superficială. Conform practicii țărilor Uniunii Europene, din Sud-Estul Europei, dar și a Australiei, în Regulament au fost incluse prevederi privind executarea planurilor de integritate, fiind stipulată o procedură de elaborare a planului de integritate, un termen precis de executare a planului și de raportare a acestuia. De asemenea au fost specificate atribuțiile CNA în domeniul coordonării elaborării și executării planurilor de integritate.

În conformitate cu practica reușită a Sloveniei, s-a indicat răspunderea contravențională a conducătorului instituției pentru organizarea defectuoasă sau nerealizarea în termen a procesului de evaluare.

Aplicarea Regulamentului nu va necesita careva surse financiare pentru implementare din partea autorităților vizate.

## **2. Metodologia de măsurare a percepției fenomenului corupției în domeniile vulnerabile din Republica Moldova**

Actuala formă de organizare a activității instituțiilor guvernamentale și neguvernamentale este deficitară, la capitolul cercetării științifice a fenomenului corupției, nefiind posibilă fundamentarea bazelor științifice ale prevenirii și controlului fenomenului corupției. La moment, nu este implementat nici un instrument, reglementat național, de evaluare sistemică a dinamicii fenomenului corupției în timp, prin prezentarea segmentului diagnosticat - problemă – cauză – efect – soluție, pentru fiecare sistem social în parte.

În scopul reducerii corupției, s-a decis asupra necesității elaborării și implementării unei metodologii de măsurare a percepției fenomenului corupției în sistemele vulnerabile din Republica Moldova. Deși anterior, această voință a fost exprimată în capitolul V „Optimizarea activității CCCEC” al Planului Preliminar de Țară, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 32 din 11.01.07, cu modificările și completările ulterioare, totuși, această acțiune pînă la moment nu a fost realizată.

Astfel, potrivit Planului de acțiuni pe anii 2012-2013 pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011-2015, aprobat prin Hotărârea de Parlament nr. 12 din 17 februarie 2012, necesitatea elaborării Metodologiei de determinare a gradului de percepere a fenomenului corupției în domeniile vulnerabile, a fost reluată și inclusă drept măsură prioritară.

Aplicarea unei metodologii de evaluare a percepției fenomenului corupției în stat reprezintă o experiență des întâlnită în comunitatea statelor Europene (ex. Lituania). Implementarea metodologiei date va asigura o cercetare în timp și spațiu a evoluției corupției, o imagine complexă și reală a sistemelor sociale cercetate ce va servi drept bază pentru argumentarea, elaborarea și/sau îmbunătățirea politicilor publice anti-corupție, în urma stabilirii problemelor noi apărute și a reacțiilor sociale de la an la an.

Proiectul va asigura o serie de necesități. În privința fenomenului corupției, aceasta presupune necesitatea de a susține implementarea politicilor naționale anti-corupție a Moldovei, consolidarea cadrului legislativ, consolidarea capacităților organelor de drept inclusiv a cooperării dintre acestea, consolidarea măsurilor de prevenire și a controlului asupra riscurilor instituționale, prevenirea corupției în procesele politice, promovarea unui rol activ al societății civile și implicarea Guvernului în realizarea strategiei.

Metodologia de măsurare a percepției fenomenului corupției are ca prioritate stabilirea unei opinii obiective a populației referitoare la evoluția fenomenului corupției și rezultatul implementării politicilor publice, fiind elaborată în colaborare cu specialiștii în sociologie din instituțiile superioare de învățămînt din țară.

În vederea obținerii informațiilor obiective, la cercetarea opiniei populației vor fi aplicate metode și tehnici sociologie cantitative și calitative. Cercetarea calitativă, prin intermediul interviurilor aprofundate cu diverși factori de decizie din sistemele sociale, va permite explicarea aprofundă a datelor cantitative obținute prin metoda sondajului de opinie cu beneficiarii serviciilor.

Cu toate că, în prezent sunt efectuate numeroase cercetări sociologice la nivel național, majoritatea din ele nu oferă recomandări, soluții concrete de ameliorare a fenomenului corupției. Majoritatea cercetărilor referitoare la fenomenul corupției aplică metodologii diverse de la an la an, fapt ce nu permite stabilirea unei evoluții obiective ample a fenomenului.

Metodologia dată, permite obținerea unei viziuni reale asupra fenomenului corupției din interiorul sistemului social, prin cercetarea opiniei beneficiarilor de servicii și a opinii prestatori de servicii, factori de decizie.

Scopul principal al metodologiei este depistarea și descrierea factorilor de risc din sistemele vulnerabile, prezentarea problemelor, cauzelor și recomandărilor menționate de funcționarii sistemului cercetat și beneficiarii serviciilor acestora.

Metodologia dată, nu are ca scop compararea sau contrazicerea altor cercetări, rezultatele cercetării pot fi folosit doar ca instrument de comparare a domeniilor sociale din punct de vedere a percepției și implicării populației în actele de corupere din Republica Moldova, cercetare fiind strict direcționată pe un sistem social anume și nu pe întreaga societate, în vederea excluderii gardului de subiectivitate.

Anual se preconizează aplicarea metodologiei date, în sistemele vulnerabile prioritare ale Republicii Moldova, fiecare raport pe sistem va include o analiză amplă a opiniei publice referitoare la fenomenul corupției, o evaluare a opiniei populației prin calcularea unor indicatori precum, și o strategie de ameliorare a situației în sistemul cercetat, implementarea căruia va fi asigurată de instituțiile publice în colaborare cu CNA. Indicatorii calculați în fiecare domeniu supus cercetării, vor permite stabilirea unei evoluții a fenomenului corupției de la an la an. Totodată, implementarea metodologiei date va constitui un instrument de evaluare a politicilor publice aplicate pe parcursul unui an, în scopul diminuării fenomenului corupției din Republica Moldova.

Implementarea metodologiei respective va asigurată de către CNA, iar resursele financiare, necesare pentru implementare urmează a fi alocate atât din bugetul de stat, cât și negociate cu instituțiile internaționale donatoare, în dependență de necesitate. În urma testării metodologiei respective pe teren în trei spații de risc (sănătate, educație și mediul de afaceri), cheltuielile generale nu au depășit suma de 50 mii de lei pentru un sector de risc. Rapoartele de evaluare urmează a fi publicate pe pagina web a CNA.

### **3. Regulamentului privind sistemul liniilor telefonice anticorupție**

Actualmente, cadrul legal național nu conține prevederi care ar stabili procedura de preluare prin intermediul liniilor telefonice a informațiilor ce se referă la aspecte legate de comiterea unor acte de corupție sau conexe, precum și a faptelor de

comportament corupțional de către angajații autorităților administrației publice centrale, precum și a altor încălcări ale legislației anticorupție.

Astfel, instituirea telefoanelor de încredere la nivelul autorităților administrației publice centrale nu au dus la sensibilizarea societății și creșterea încrederii cetățeanului în organele statului, ci dimpotrivă, oricât ar părea de nevirosimil, într-o oarecare măsură cetățeanul este, în multe cazuri, indignat în legătură cu examinarea informației prezentate prin intermediul apelului efectuat și își însușește ideea lipsei de atitudine și reacție promptă din partea autorității față de actul de corupție sesizat. Menționăm acestea deoarece, multe dintre sesizările cetățenilor nu au fost valorificate la justa valoare, unele dintre acestea nici nu au fost transmise organelor competente pentru examinare. Tocmai de aceea este necesar a delimita clar categoriile liniilor telefonice și a elabora reglementări privind funcționarea acestora. În acest sens, propunem o semnalare directă a actelor de corupție la organul competent (prin intermediul liniei naționale anticorupție), contribuindu-se în acest fel la preluarea în regim operativ a informației și verificarea acesteia. Astfel, se va limita timpul de examinare a informației prezentate, ceea ce de multe ori este foarte esențial în documentarea și întreprinderii urgente de măsuri în cazul comiterii unui act de corupție.

Aceste considerații au dus la elaborarea unei clasificări a liniilor telefonice în trei categorii: linia națională anticorupție, linii anticorupții specializate și linii instituționale pentru informare.

Linia națională anticorupție este instituită în cadrul CNA avînd ca scop primordial recepționarea apelurilor referitoare la comiterea actelor de corupție și celor conexe lor, precum și a faptelor de comportament corupțional.

Liniile anticorupție specializate au ca prim scop recepționarea informației privind comiterea faptelor de comportament corupțional care pot constitui abateri disciplinare. În cazul în care apelantul dorește să comunice informații legate de comiterea unor acte de corupție, operatorul va redirecționa apelul la linia națională anticorupție. În acest scop, un punct aparte din proiect conține norme care se referă la examinarea informației recepționate la linia anticorupție specializată.

Liniile instituționale pentru informare, în opinia noastră sunt liniile telefonice care deja există în toate instituțiile publice și care pe lîngă informația de ordin general oferită cetățenilor recepționează și informațiile referitoare la comiterea actelor de corupție săvîrșite de către angajații instituției sale. Proiectul vine cu o precizare în acest sens și propune ca toate apelurile recepționate care sesizează un act de corupție să fie redirecționate la linia națională anticorupție. Astfel, în opinia noastră, scade riscul ca apelul să fie “pierdut”, iar informația să nu fie recepționată în mod urgent de organul competent în atribuția căruia intră contracararea corupției și a protecționismului (Centrul Național Anticorupție).

Proiectul prenotat vine să instituie, pe cale legală, o procedură clară de recepționare a apelurilor ce conțin informații legate de comiterea unor acte de corupție. La fel, societatea civilă va putea semnala actele de corupție și prin alte mijloace, nefiindu-i îngrădit dreptul de a alege mijlocul de informare.

Aprobarea Regulamentului privind sistemul liniilor telefonice anticorupție este o acțiune necesară a fi implementată, prevăzută în Strategia Națională Anticorupție pe anii 2011 – 2015 adoptată prin Hotărîrea Parlamentului nr. 154 din 21 iulie 2011

(acțiunea 11 din Cadrul logic al implementării Strategiei Naționale Anticorupție – Anexa 1 la Strategie).

La implementarea prevederilor respective nu vor fi necesare alocarea de surse financiare noi. Funcționarea și întreținerea liniilor telefonice din sistemul liniilor telefonice anticorupție instituit în instituțiile publice se va realiza din contul și în limita mijloacelor financiare disponibile în bugetele instituțiilor respective.

În cazul în care se va contura oportunitatea creării și aplicării unei baze de date, care ar asigura monitorizarea funcționării liniilor telefonice anticorupție și furnizarea de informații despre eficiența acestora, vor fi atrase surse financiare din asistența externă acordată de donatori Republicii Moldova.

În opinia noastră, proiectul poate fi calificat ca un instrument util în relația cu cetățenii, aceștia din urmă având posibilitatea de a denunța actele de corupție. El permite creșterea nivelului de încredere a cetățeanului în instituțiile statului.

Având în vedere considerentele expuse, considerăm oportun aprobarea proiectului Regulamentului privind sistemul liniilor telefonice anticorupție, care va duce la implementarea unui sistem eficient și transparent de realizare, evidență și control al apelurilor telefonice efectuate la liniile telefonice anticorupție.

**Director al Centrului Național  
Anticorupție**

**Viorel CHETRARU**