

GRECO: GRUPUL DE STATE CONTRA CORUPȚIEI

CONSLIUL EUROPEI

Direcția Generală I – Probleme juridice
Serviciul problemelor penale

Strasbourg, 13 octombrie 2006

Public din 13.11.2006
Greco Eval II Rep (2006) 1Md

CICLUL DOI de EVALUARE

RAPORTUL de EVALUARE a MOLDOVEI

Adoptat de GRECO la cea de a 30 Reuniune Plenară
(Strasbourg, 9-13 octombrie 2006)

I. INTRODUCERE

1. Moldova este al 37-lea stat membru al GRECO, care a făcut obiectul unei evaluări în cadrul celui de al doilea ciclu de evaluare. O echipă de Evaluare a GRECO (numită mai jos "EEG") a fost în vizită la Chișinău între 3-7 aprilie 2006. Din această EEG au făcut parte dl. Octavian LUPESCU, procuror, Procuratură pe lângă Înalta Curte de Justiție și de Casație (România), Dna Elsa Garcia MALTRAS, procuror, Ministerul Justiției (Spania) și Dl. Jean-Pierre ZANOTO, Inspekția Generală a Serviciului Judiciar, Ministerul de Justiție (Franța) și a fost însoțită de un membru al Secretariatului Consiliului Europei. În prealabil, EEG a primit un răspuns complet la chestionarul de evaluare [Greco Eval II (2006) 1F] la fel și extrasele legislației de rigoare (pertinente).
2. EEG s-a întâlnit cu reprezentanți ai autorităților următoare: Ministerul Justiției, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Finanțelor (Inspectoratul fiscal; Direcția revizie și control), Serviciul Vamal, Ministerul Educației, Ministerul Sănătății, Ministerul Transporturilor și Telecomunicației, Ministerul Apărării, Curtea Supremă de Justiție, Curtea de Apel, judecători, Curtea de Conturi, Procuratura Generală, Avocați parlamentari (Ombudsmen), Serviciul Consiliului Suprem de Securitate pe lângă Președintele Republicii Moldova, Comisia Centrală de Control (a declarațiilor de patrimoniu), Academia Administrației Publice, Agenția pentru dezvoltarea regională, Direcția Politică de cadre, Centrul de Combatere a Crimelor Economice și Corupției (Secțiunea combatere și prevenire a spălării banilor - FIU ; Direcția de urmărire penală a infracțiunilor de corupție; Direcția Generală Anticorupție; Grupul de Monitorizare a Strategiei Naționale Anticorupție, e.t.c.), Primăria satului Budești a municipalității Chișinău, Camera Înregistrării de Stat, Camera de Licențiere. De asemenea EEG s-a întâlnit cu următorii reprezentanți ai organizațiilor neguvernamentale și societății civile: Secțiunea moldovenească a Transparency-International, Centrul de analiză și prevenire a corupției, ONG "Studentus Incoruprus", Confederația patronatului Moldovei, mas-media.
3. Este de reamintit că pe parcursul celei de a 10-a Reuniuni Plenare (iulie 2002), GRECO, conform art. 10.3 al statutului său, a decis că procedura de evaluare în cadrul celui de al II-lea ciclu, se va desfășura pe teme următoare:
 - **Tema I – Produsele corupției:** principiile directorii 4 (sechestrarea și confiscarea bunurilor provenite din corupție) și 19 (legăturile între corupție, spălare de bani și crima organizată), completate pentru statele-membre, care au ratificat Convenția penală de

corupție (STE nr. 173)¹, cu articolele 19 para. 3, 13 și 23 ale Convenției menționate.

- **Tema II- Administrația publică și corupția:** Principiile directorii 9(administrarea publică) și 10 (agenții publici).

- **Tema III – Persoanele juridice și corupția:** Principiile directorii 5 (persoanele juridice) și 8 (legislația în materie fiscală), completate pentru membrii care au ratificat Convenția STE nr.173, cu art.14, 18 și 19 para.2 din Convenția menționată.

4. Prezentul Raport a fost întocmit în baza răspunsurilor la chestionar și a informației obținute în timpul vizitei la fața locului. El nu prezintă situația din regiunea Transnistriei. Principalul său obiectiv este evaluarea efectivă a măsurilor adoptate de către autoritățile moldovenești în scopul de a se conforma exigențelor, ce rezultă din dispozițiile menționate în paragraful 3 de mai sus. El conține, pentru fiecare temă, o descriere a situației, urmat de o analiză critică. Concluziile conțin o listă de recomandări, adoptate de GRECO și adresate Moldovei pentru ameliorarea nivelului de conformitate cu dispozițiile supuse evaluării.

II Tema 1 Bunurile provenite din infracțiuni de corupție

a. Descrierea situației

Confiscarea

5. Art. 98 al Codului Penal² enumără confiscarea (care este prevăzută în art.106 al CP) printre măsurile asigurătorii cu caracter penal. În general ea se pronunță în sprijinul sancțiunii penale. Ea poate fi de asemenea aplicată și în absența condamnării penale a unei persoane (art.106 al.(4) CP)³ și se poate aplica în cazul unei contravenții administrative⁴. Judecătorul poate numi confiscarea fără ca procurorul să o ceară expres. Conform autorităților moldovenești, dispozițiile Codului Penal privind confiscarea trebuie să fie interpretate ca fiind obligatorii în orice caz de corupție. Articolul 106 al(5) prevede în același timp că confiscarea nu

¹ Moldova a ratificat Convenția penală de corupție la 14.01.2004.

² Codul penal și CPP au intrat în vigoare la 12.06.2003. Aceste texte au fost modificate suplimentar. Noi modificări în CPP sunt în curs de pregătire.

³ Autoritățile moldovenești au precizat că acestea sunt cazurile de deces sau incapacitate a persoanei sau dacă intervine amnistia. Nu sunt dispoziții explicite în acest sens.

⁴ Poate interveni o confiscare administrativă ca sancțiune principală sau complementară, dar nu și în cazul de protecționism și când faptele nu poartă un caracter infracțional, spre exemplu, din lipsa de gravitate sau pericol social. Conform art.28 CCA pot fi confiscate bunurile ce constituie instrumentele sau obiectul contravenției sau echivalentul lor.

trebuie să fie aplicată în cazul infracțiunilor comise via organele de presă sau media.

6. Articolul 106 al.(1) al Codului Penal a definit confiscarea ca fiind “trecerea forțată și gratuită, în proprietatea Statului a bunurilor utilizate la săvârșirea infracțiunilor sau rezultate din infracțiuni”. Art. 106 al.(2) prevede că pot fi confiscate bunurile: ”a) rezultate din fapta prevăzută de Codul penal; b) folosite sau destinate pentru săvârșirea unei infracțiuni, dacă ele sunt ale infractorului; c) date pentru a determina săvârșirea unei infracțiuni sau pentru a-l răsplăti pe infractor; d) dobândite în mod vădit prin săvârșirea infracțiunii, dacă nu urmează a fi restituite persoanei vătămate sau nu sunt destinate pentru despăgubirea acesteia; e) deținute contrar dispozițiilor legale. Conform autorităților moldovenești, confiscarea bunurilor, rezultate din infracțiune se extinde asupra produselor derivate (secundare sau transformate) chiar dacă Codul Penal nu prevede expres acest lucru.
7. După modificările din 13 iunie 2003, art.106 din Codul Penal (CP) permite judecătorului de a confisca bunurile de o valoare echivalentă în cazul când acestea nu mai pot fi găsite în patrimoniul condamnatului. Art.206 din Codul de Procedură Penală prevede că pentru a determina valoarea bunurilor care urmează a fi sechestrate în vederea unei eventuale confiscări este binevenit de a se referi la ”prețurile medii de pe piața din localitatea respectivă”. Eventual, judecătorul poate recurge la ajutorul experților.
8. Art. 106al. (3) CP prevede posibilitatea confiscării bunurilor utilizate la comiterea infracțiunilor sau rezultate din infracțiune care aparțin unei terțe persoane, doar în cazul când persoana dată știa despre natura ilicită a acestor bunuri.
9. Conform art.8 al.(2) Codul Procedură Penală sarcina dovezii în dosarele de corupție revine organului de urmărire penală.

Măsuri provizorii

- 10.Codul de Procedură Penală (CPP) prevede un regim general în materie de ridicare (articolele 55-57; 125-134 și 159-162) și de punere sub sechestru (articolele 202-210). Ridicarea se referă mai mult la securizarea elementelor necesare anchetei și a bunurilor deținute ilegal. Art.126 enunță într-o manieră generală dreptul autorităților de urmărire penală de a ridica bunurile necesare pentru desfășurarea anchetei penale. Punerea sub sechestru permite de a asigura repararea prejudiciului, de a garanta executarea pedepsei cu amenda și de a confisca bunurile destinate comiterii infracțiunii, utilizate în acest scop sau provenite din infracțiune. Ea nu este efectuată decât cu autorizația judecătorului de instituție sau prin decizia unei jurisdicții și este aplicată

bunurilor imobiliare și valorilor mobiliare, cât și conturilor sau depozitelor bancare.

11. Centrul de Combatere a Crimelor Economice și Corupției (CCCEC) și Serviciul de prevenire și combatere a spălării banilor (SPCSB), una din sub-unitățile ce are funcții de exercitare a anchetelor financiare, poate obține blocarea administrativă a tranzacțiilor financiare suspecte. Pentru aceasta Serviciul trebuie să depună cerere la Procuratură prin intermediul directorului Centrului. În acest caz, blocarea tranzacției nu poate depăși 72 ore.⁵
12. Nici o dispoziție legală nu prevede efectuarea unor anchete financiare și patrimoniale speciale privind identificarea, localizarea și înghețarea produselor infracțiunii în momentul detectării și al anchetării infracțiunii de corupție. Totuși art. 254 al Codului de procedură penală prevede că organul de urmărire penală are obligația de a lua toate măsurile necesare pentru realizarea unei anchete complete și obiective. În practică, există anchete specifice asupra activității economice și financiare a persoanelor juridice în caz de suspectare pentru corupție.
13. Ridicarea documentelor ce conțin secrete de stat, comerciale sau bancare și a informațiilor privind interceptarea convorbirilor telefonice nu pot fi efectuate decât cu autorizația judecătorului de instrucție la cererea procurorului (art.41,53 și 57 ale Codului de Procedură Penală). Art.214 din Codul de Procedură Penală reglementează comunicarea datelor considerate ca secret comercial și orice alt secret prevăzut de lege. Deținătorii unui asemenea secret profesional au dreptul de a se convinge că informația solicitată de autoritățile de urmărire penală se referă la un anumit dosar penal. Ei nu pot refuza comunicarea acestor date când ele sunt solicitate de ofițerii de urmărire penală sau instanță, dar se cere o motivare scrisă din partea solicitantului, care ar confirma necesitatea furnizării informației. Pentru a cunoaște conturile bancare a unei persoane fizice sau juridice, judecătorii și procurorii se adresează Băncii Naționale a Moldovei. Anume ea cere de la toate băncile înregistrate în Moldova (chiar din Transnistria) ca se i se comunice datele conturilor bancare ale persoanei indicate în demersul procurorului sau CCCEC. Totuși, când se cunoaște banca, unde sunt conturile persoanei bănuite, organele de urmărire penală și instanța se pot adresa direct băncii cerând blocarea lor.

⁵ Conform art. 7, lit. h) din Legea nr.1104 CCCEC și autoritățile fiscale pot bloca conturi bancare și să interzică orice operație în cont, cât și de a ridica resursele financiare, bunurile materiale, creanțele și alte active ale autorilor unor activități economice ilicite sau în caz de neonorare a obligațiilor fiscale. Art. 203 al.(1) din CPP prevede posibilitate de a interzice suspectului de a efectua operații financiare sau cu titlurile de valoare.

14. Art. 303 din Codul de Procedură Penală determină mijloacele speciale (operative - de investigații) de anchetă ce pot fi utilizate. În baza art. 113 al aceluiași Cod, nu se poate purcede la interceptarea comunicărilor decât în cazul infracțiunilor “grave, foarte grave sau excepțional de grave”. Acest articol nu se aplică deci în cazurile de corupție ordinară, de trafic de influență și infracțiuni contabile.
15. Nu există organisme specializate în gestionarea bunurilor sechestrate. Totodată serviciile fiscale au sarcina de a înregistra, evalua și vinde bunurile sechestrate, confiscate conform legislației aplicabile. Modalitățile de gestionare sunt reglementate de Regulamentul Guvernului din 11.11.2001 articolul 161 al.2 din CPP, art. 4.9 lit. e) Legii 408 din 26.06.2001.

Statistici

16. Conform autorităților moldovenești, în 2004, 97 persoane au fost deferite justiției pentru acte de corupție și 63 au fost condamnate (54 pentru corupere activă și pasivă și 9 pentru acceptarea sau darea de mită). În primele luni ale anului 2005 au fost condamnate pentru acte de corupție 57 persoane. Nici în 2004, nici în 2005 nimeni nu a fost deferit justiției sau condamnat pentru acuzarea de spălare a banilor. Punerea sub sechestru a fost ordonată asupra unor bunuri mobiliare și imobiliare (obiecte, terenuri, automobile) în sumă de 148.513 Lei (9280€) în 2003 (în cadrul a 4 dosare penale), pentru 2.868.250 lei (180.000€) în 2004 (în cadrul a 10 cauze). În 2005 au fost puse sub sechestru bunuri în valoare de 250.000€ în două cazuri de corupție și bunuri imobiliare în valoare de 100.000€ în 6 dosare de corupție. În 2004, confiscarea a fost pronunțată într-un singur caz de corupție, împotriva a 3 persoane condamnate pentru corupție. În decursul I semestru al anului 2005, de asemenea, s-a aplicat confiscarea în valoare de 100 Lei (6€) într-un caz contra unei persoane condamnate pentru corupție.

Cooperarea Internațională

17. Asistența judiciară internațională, inclusiv în materie de ridicare, de punere sub sechestru și de confiscare specială este prevăzută de articolele 531-539 ale Codului de procedură penală și este subordonată tratatelor internaționale aplicabile.⁶ Autoritatea centrală responsabilă de a primi și transmite cererile, inclusiv cele referitoare la dosare de

⁶ Anume, STE 30, STE 99, STE141, STE 173, STE 174. Un proiect de lege organică privind cooperarea internațională în materie penală era în curs de elaborare în timpul vizitei de evaluare. La 11.06.2006 el a fost aprobat de Parlament în prima lectură.

corupție sunt: a) Procuratura Generală - pentru cererile de comisie rogatorie, formulate în cadrul anchetei penale, inclusiv cererile de extrădare; b) Ministerul Justiției - pentru cererile de comisie rogatorie, formulate în cadrul procesului de judecare și a celui de executare a hotărârilor judecătorești, inclusiv cererile de extrădare. Conform datelor Procuraturii Generale în 2005 au fost emise 388 cereri, dintre care 4 cereri de comisie rogatorie au fost transmise autorităților competente ale Rusiei, României și Letoniei cu scopul de a se lua măsuri asiguratorii în cauzele de spălare de bani și infracțiuni comise de persoanele ce dețin putere publică. În același an, au fost primite 500 cereri de comisie rogatorie, dintre care doar 2 se refereau la spălare de bani. Serviciul de Prevenire și combatere a Spălării banilor de la CCCEC, cooperează cu unii omologi străini, dar încă nu fac parte din grupul Egmont.⁷

Spălarea de bani

18. Dreptul moldovenesc pedepsește cu sancțiuni penale spălarea produsului oricărei infracțiuni subiacente, inclusiv infracțiunile de corupție, de trafic de influență, autospălare și infracțiunile contabile, chiar dacă au fost săvârșite în afara teritoriului național. Totuși, conform jurisprudenței, art.243 al C.P. cere o condamnare în prealabil în cazul unei infracțiuni principale și nu prevede ca dovada infracțiunii sus numite să fie dedusă din circumstanțele factologice obiective. Instituțiile supuse obligației de a-și declara bănuielile sunt enumerate în Legea nr. 633 din 15.11.2001 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului⁸. Informațiile se prezintă Serviciului de prevenire și combatere a spălării banilor, FIU din Moldova. În 2003, CCCEC a anchetat un dosar în materie de spălare de bani, iar în 2004 – trei. În 2005 existau 2 dosare în procedura de anchetă prealabilă pentru cazuri de spălare de Bani, legate de fapte de corupție.

b. ANALIZĂ

19. În timpul vizitei sale Grupul de evaluare al GRECO (în continuare – EEG) a constatat că numeroase proiecte erau în discuție, ele având ca scop de a consolida independența sistemului judiciar și profesionalismul judecătorilor și procurorilor. Legislația penală a fost și continuă să fie obiectul numeroaselor modificări succesive. În prezent aceste modificări trebuie să fie asimilate de către specialiștii în domeniu și

⁷ În 2005 CCCEC a semnat memoranduri de cooperare cu 5 FIU: România, Coreea de Sud, Lituania, Estonia, Liban. Negocieri se duc cu alte 6 state. Moldova cooperează, la fel, în cadrul unor instrumente regionale, cum ar fi SECI din București, prin ofițerii de legătură, etc.

⁸ E vorba anume de organizații, care efectuează operații financiare, cum ar fi băncile, fondurile de investiții, birourile de schimb valutar și companiile de asigurări, cât și cele care acordă asistență juridică, notarială, financiară, bancară etc.

pute în aplicare în modul cuvenit, deoarece din motivul acestei proliferări legislative specialiștii în drept întâlneau și au recunoscut că legislația a devenit complicată și chiar neclară. Coordonarea între ministere, codificarea și controlul calității legilor sunt insuficiente. Ultima modificare a art.106 din Codul Penal, dovedește totuși că legislatorul conștientizează tot mai profund atât importanța pronunțării sentințelor de condamnare pentru infracțiuni, cât și cea a depistării, sechestrării și confiscării bunurilor criminale, inclusiv a contravalorii lor.

20. Totuși unele ajustări sunt necesare la nivel legislativ. Chiar dacă nu rezultă explicit din textul art.106 al Codului penal că confiscarea este obligatorie, reprezentanții judecătorilor și procurorilor au confirmat că această este starea de fapt pentru bunurile provenite din corupție menționate în art. 106 al.(2) al Codului penal.⁹ Art.13 al Legii nr.900 din 27.06.1996 cu privire combaterea corupției și a protecționismului, prevede, că „câștigul obținut ilicit sau valoarea prestărilor ilicite trebuie să fie sechestrate și transferate la stat prin decizie judiciară”. Cu toate că Codul de Procedură Penală a intrat în vigoare, textul Legii nr. 900 a rămas neschimbat.¹⁰ O armonizare între dispozițiile Legii nr. 900 și a Codului de Procedură Penală ar clarifica situația pentru specialiști. Pe de altă parte, unele acțiuni, de exemplu cele de protecționism, țin de contravențiile administrative și nu de cele penale. EEG nu a putut verifica pe baza informațiilor disponibile, dacă bunurile provenite din aceste contravenții sunt de asemenea confiscate.

21. Specialiștii ei înșiși au relevat în timpul vizitei EEG, că dispozițiile relative măsurilor provizorii nu sunt pe deplin satisfăcătoare și uneori sunt contradictorii. Astfel, de exemplu, conform art.202 al Codului de procedură penală, punerea sechestrului poate fi decisă pentru a garanta despăgubirea prejudiciului și achitarea amenzii, în timp ce conform art.203 din Codul de Procedură Penală punerea sechestrului poate fi decisă pentru 1) a garanta repararea prejudiciului în cazul acțiunii civile a părții vătămate și 2) pentru a garanta confiscarea efectivă (reală) atunci, când este prevăzută pentru infracțiuni într-un mod specific.

22. În temeiul celor expuse GRECO **recomandă revizuirea și armonizarea legislației existente în ceea ce privește confiscarea și măsurile provizorii cu scopul ca instrumentele și bunurile**

⁹ Nu se referă deci la confiscarea contravalorii (art.106.1), confiscarea bunurilor de la terțe persoane (106 al.3), confiscarea in rem (106.4)

¹⁰ CCCEC a elaborat un nou proiect de lege privind prevenirea și combaterea corupției și protecționismului care a fost transmis guvernului în luna septembrie

echivalente rezultate din corupție sau infracțiuni conexe să poată fi confiscate.

23. Pentru a se ocupa de anchete în domeniul corupției, autoritățile moldovene s-au dotat cu un organ multidisciplinar și specializat: Centrul de Combatere a Crimelor Economice și Corupției (CCCEC). Pe de altă parte, există deja o specializare mai profundă în cadrul Procuraturii: e vorba de Procuratura Anticorupție. CCCEC numără un efectiv de 500 de agenți printre care foști procurori, ofițeri de poliție, inspecțiști fiscali. În realitate, însă din cele 510 dosare de corupție înregistrate în 2005, un număr mare dintre ele au fost investigate de către Ministerul Afacerilor Interne, care dispune de organe de urmărire penală în fiecare raion, dar ale căror resurse sunt totuși limitate.
24. Autoritățile moldovenești pot scoate în valoare câteva rezultate încurajatoare în ceea ce privește reprimarea infracțiunilor de corupție cu 97 acușări și 54 condamnări pentru anul 2004 și 33 condamnări în 2005. Totuși, în pofida acestor rezultate, EEG constată că deciziile de confiscare în domeniul corupției sunt rare și înregistrează o creștere modestă. Numeroase motive au fost invocate și sunt prezentate mai jos.
25. În primul rând, reprezentanții CCCEC au explicat, că *modus operandi* este în mare parte același în dosarele din corupție: îndată ce apare un semnal suficient de precoce, se folosește victima ca agent și se organizează un flagrant delict. Autorul infracțiunii, care a solicitat mita este arestat, iar bunul infracțiunii este întors victimei. Astfel, nu ar exista bunuri pentru confiscare. Aceste dosare tind să demonstreze că chiar dacă corupția se menține în diferite domenii de activitate a statului și în economie, autoritățile represive au luat măsuri de combatere a acestui fenomen și populația cooperează cu ele pentru a demasca corupătorii. În acest context, EEG reamintește că exceptând situațiile particulare vizate în *modus operandi* descrise mai sus, rareori există o victimă clar identificată în dosarele de corupție, corupătorul ca și coruptul având interesul de a păstra secrete tranzacțiile lor. Or, regimul care există ar trebui să permită de a identifica, sechestra și de a confisca bunurile criminale chiar și în absența reclamantului sau a victimei identificate și a flagrantului delict¹¹.
26. Cazurile evocate țin de asemenea să arate, că dosarele de corupție, care au ajuns la o condamnare se referă, în mare parte, la funcționari publici de rând și sume relativ mici. Conform EEG, micile dosare nu trebuie

¹¹ EEG a relevat faptul, ca acest mod de procedare pune un șir de probleme sub aspectul punerii sub acușare pentru incriminări de corupție cât și pentru începerea scurgerii termenului de prescripție, dar aceste probleme se vor examina în cadrul rundeii a 3 de evaluare la GRECO

să fie neglijate pentru că ele banalizează fenomenul și îl fac quasi - normal. În același timp, el împărtășește opinia exprimată de câțiva intervenienți conform cărora lupta contra corupției va câștiga în credibilitate dacă s-ar referi mai mult la dosare de corupție de nivel înalt, incluzându-le și pe cele cu rezonanță din punct de vedere politic și economic sau complexe¹², adoptându-se o abordare mai proactivă în detectarea infracțiunilor, accelerând într-un mod semnificativ investigarea dosarelor și reducând termenul de examinare (pentru că unele proceduri ar fi în așteptarea hotărârii judecătorești timp de câțiva ani).

27. În sfârșit, pentru a determina valoarea bunurilor puse sub sechestru, se face referință la art.206 al Codului de procedură penală privind „prețul mediu pe piața din localitatea respectivă”. Acest element nu pare în sine suficient pentru a evalua patrimoniul unui suspect. Judecătorii pot recurge la experți. În acest domeniu CCCEC dispune în principiu de o expertiză importantă și pluridisciplinară. Acesta nu este însă cazul pentru ofițerii de urmărire penală din MAI care anchetează 85 la sută din dosarele de corupție. Pe parcursul urmăririi penale a cauzelor de corupție nu se fac anchete financiare și patrimoniale specifice, sistematice și aprofundate.¹³ Conform spuselor unor înalți reprezentanți din Justiție, care și-au exprimat neliniștea privind absența în cadrul unor dosare a astfel de anchete, a bunurilor depistate și sechestrelor; această stare de lucruri rezultând din insuficiența de mijloace, de care dispun organele Procuraturii și ofițerii de urmărire penală din cadrul Ministerului de Afaceri Interne. Astfel de anchete nu sunt considerate prioritare. Aceste anchete sunt totuși necesare pentru a permite stabilirea valorii bunurilor criminale sau amploarea îmbogățirii ilicite, cu excepția instrumentelor și bunurilor identificate în cadrul operației de flagrant delict¹⁴. Anume pe baza acestor informații judecătorii pot, cum de fapt trebuie și să o facă, să se pronunțe asupra confiscării.

28. În temeiul celor expuse, EEG **recomandă de a consolida mijloacele anchetatorilor și procurorilor în sfera luptei contra corupției, de a crește eficacitatea și rapiditatea anchetelor financiare, inclusiv în**

¹² Din 2000 nu au fost practic oameni politici sau judecători condamnați pentru corupție. Conform autorităților moldovene aceste sectoare nu sunt lipsite de problema corupției. De a se vedea în această privință Recomandările și rapoartele Asambleei Parlamentare și a Congresului Puterilor locale și regionale ale Consiliului Europei privind urmărirea penală a aleșilor din opoziție.

¹³ În acest context sistemul actual de declarare a veniturilor nu pare a fi de mare ajutor, deoarece se referă la un număr limitat de persoane și informații.

¹⁴ Ca exemplu, infracțiunea de corupție poate fi comisă prin montarea unor piramide financiare complexe chiar transfrontaliere sau poate fi vorba de infracțiuni succesive sau continue.

cadrul dosarelor cu rezonanță din punct de vedere politic și economic, și de a recurge mai sistematic la anchete patrimoniale.

29. Diversi reprezentanți au afirmat că chiar atunci când suntem în prezența unor elemente probante, dobândite în timpul anchetei, nivelul dovezilor cerute pentru a demonstra originea ilicită a unui bun este foarte înalt și nu poate avea loc în nici un caz inversarea acuzației, nici chiar în dosare de spălare a banilor sau în cadrul unei condamnări a persoanei pentru corupție, dacă nu s-a stabilit cu certitudine legătura între infracțiune și bunul rezultat din actul de corupție. Interlocutorii EEG au relatat că sunt numeroase cazurile, în care agenții publici duc un mod de viață ce nu corespunde mijloacele lor și că în pofida declarațiilor credibile de corupție, nu s-a putut demonstra în timpul procesului legătura dintre actele nelegale și originea delictuală a bunurilor. Inversarea acuzației s-ar ciocni de obstacole constituționale pentru că conform art.46 al Constituției proprietatea se prezumă licită. La fel, un proiect de lege era în curs de pregătire în momentul vizitei EEG, avînd ca scop să introducă un dispozitiv de confiscare civilă. *GRECO remarcă că proiectul de lege privind amendarea Constituției ar trebui adoptat cît mai repede pentru a permite apoi, cel puțin, punerea în aplicare a procedurii de confiscarea civilă a bunurilor criminale supuse regulilor de probare și procedură civile¹⁵.*
30. EEG are rezerve în ce privește punerea în aplicare a dispozițiilor referitoare la transmiterea organelor de urmărire penală și cele judiciare a informației protejate de secretul profesional, comercial, și bancar, deoarece deținătorii unui astfel de secret au dreptul de a verifica, dacă informația solicitată de autoritățile de urmărire penală se referă la un dosar penal concret și cu toate că ei nu pot refuza transmiterea informației solicitate, ei au dreptul de a primi din timp o motivație scrisă. În ce privește secretul bancar, în cazul cînd judecătorul sau procurorul cunoaște băncile, unde se află conturile suspecte, ei se pot adresa direct acestor bănci. Însă pentru a cunoaște toate conturile bancare, pe care o persoană (fizică sau juridică) le deține, judecătorii și procurorii se adresează Băncii Naționale a Moldovei. Unii interlocutori s-au expus cu oarecare rezervă în ce privește calitatea informației și termenele primirii acesteia, în special, în ce privește conturile bancare din Transnistria. Aceasta poate contribui la limitarea sau întîrzierea accesului justiției la informațiile protejate de către numitul secret, și la dispariția bunurilor criminale între începutul unei anchete și pînă la sfîrșitul procedurii. EEG *observă ar trebui de examinat, pornind de la cazuri concrete și în strînsă legătură cu specialiștii, în ce măsură*

¹⁵ Conform autorităților moldave la 26.04.06 Curtea Constituțională a emis un aviz favorabil la proiectul de lege privind modificarea art. 46 din Constituție

autoritățile competente dispun de un acces rapid și satisfăcător la informațiile, ce permit identificarea eventualelor bunuri criminale și a patrimoniului persoanelor puse sub învinuire în dosarele de corupție.

31. În ceea ce privește mijloacele speciale de anchetă (operative-de investigații), Codul de Procedură Penală nu autorizează folosirea lor decât pentru dosare de corupție cu circumstanțe agravante. Deci ele nu sunt disponibile în ceea ce privește corupția ordinară pasibilă de o pedeapsă de maximum 5 ani de închisoare, trafic de influență sau infracțiuni contabile și nici pentru identificarea bunurilor legate de aceste infracțiuni. În timpul vizitei pe teren, reprezentanții CCCEC și ai Procuraturii au afirmat totuși, că astfel de mijloace speciale de anchetă pot fie utilizate în practică în timpul anchetelor de corupție pe baza unei legi din 1993 privind activitatea operativă-de investigație, dar elementele obținute nu sunt admisibile în justiție. O astfel de stare de lucruri nu poate, conform EEG, decât să prejudicieze ancheta și procesul penal. **EEG recomandă de a supraveghea ca legislația relativă la mijloacele speciale de anchetă (operative-de investigații) să fie adusă în conformitate cu dispozițiile Convenției penale de corupție.**
32. Nu există un organ specializat în gestionarea bunurilor sechestrate sau blocate. Cu toate că, se pare, că serviciile fiscale îndeplinesc o parte importantă a funcției de evaluare a bunurilor ce urmează a fi sechestrate, EEG este de părere că un organ specializat, ce ar avea drept sarcină să se ocupe de aspectele specifice la ridicarea și gestionarea de bunuri și de valori, cum ar fi cheltuielile conexe, păstrarea și utilizarea bunurilor perisabile, ar putea simplifica lucrul magistraților și ar favoriza în practică recurgerea la confiscare. În caz de necesitate, autoritățile publice, cum ar fi Ministerul Afacerilor Interne, CCCEC sau Procuratura ar trebui să fie în măsură de a utiliza sau de a înstrăina bunurile sechestrate sau blocate și să participe la împărțirea bunurilor confiscate, ceea ce nu există în prezent. *EEG remarcă că s-ar putea crea un organ specializat cu scopul de a gestiona bunurile sechestrate sau blocate și a elabora reguli pentru utilizarea sau partajarea bunurilor sechestrate sau confiscate.*
33. În realitate, autoritățile represive nu au recurs des la ridicarea sau punerea sechestrului pe bunuri, mai ales, din motivele deja evocate în ceea ce privește ancheta, din lipsa mijloacelor și a sensibilizării la această problemă. Aceasta lipsește autoritățile de necesitatea de a evalua și a administra sistematic bunurile numite. De obicei, autorii bănuți de infracțiune rămân pe întreaga perioadă a anchetei în posesia bunurilor

rezultate din infracțiune. Apare un risc mare de a vedea, cum aceste persoane tănuiesc nu numai bunurile criminale dar și toate celelalte bunuri, încât în cele din urmă, ele nu vor mai fi disponibile în momentul condamnării și, în consecință, nu vor mai fi în stare să achite o sumă de bani echivalentă. În general, se pare, că unii practicieni au fost pregătiți în ceea ce privește depistarea, anchetarea și represiunea infracțiunilor de corupție, dar această pregătire profesională este de fapt rezervată doar colaboratorilor serviciilor specializate și pe parcursul formării profesionale nu se tratează într-un mod specific și sistematic problema identificării, sechestrării și confiscării bunurilor rezultate din infracțiunile de corupție. Necesitatea de a forma specialiștii (anchetatori, procurori și judecători) a fost recunoscută de către interlocutorii EEG. O școală pentru formarea inițială și continuă a judecătorilor și a procurorilor era pe cale de a fi creată în timpul vizitei EEG¹⁶. Cursurile de pregătire ar putea fi însoțite de elaborarea unor indicații pentru ca practicienii să se poată conduce de exemple practice în exercițiul funcției lor. Astfel, cu toate că conform autorităților din Moldova, confiscarea bunurilor rezultate din delict este obligatorie, în realitate nu există o confiscare a bunurilor rezultate din corupție sau din infracțiuni conexe și nici nu se ia în considerație prejudiciul economic sau altul, rezultat din astfel de crime. În temeiul paragrafelor precedente, **EEG recomandă de a lua măsuri (linii directoare, indicații, stagii) cu scopul de a încuraja recurgerea în mod sistematic la măsurile provizorii și la confiscarea instrumentelor și bunurilor provenite din acte de corupție, inclusiv a echivalentului lor.**

34. Problema legăturii între crima organizată, cum ar fi traficul de ființe umane, de organe, de arme, de substanțe stupefiante și corupție a fost subliniată în cadrul raportului din primul ciclu de evaluare la GRECO și în alte rapoarte ale instituțiilor internaționale. În cadrul întâlnirilor cu reprezentanții Procuraturii Generale, ai Ministerului de Afaceri Interne și ai CCCEC s-au discutat anumite legături între crima organizată, corupție și spălare de bani, însă CCCEC a minimizat însemnătatea acestor legături, făcând trimitere la doar 2 dosare și fără vreo legătură cu infracțiunile de trafic susmenționate. Acțiunea instituțiilor specializate ale Ministerului Afacerilor Interne și Centrului de combatere a traficului de ființe umane ar fi putut permite obținerea unor rezultate bune. Aceștia din urmă s-ar fi confruntat totuși cu lipsa de mijloace și a cooperării internaționale, de exemplu, cu unele țări din regiune, mai ales în protecția martorilor și victimelor traficului de ființe umane. Astfel, cu toate că sunt instituite grupuri comune ad-hoc pentru

¹⁶ La 08.06.2006 Parlamentul a adoptat Legea 152 privind Institutul Național de Justiție, ce are ca sarcină formarea judecătorilor și procurorilor

anchetarea anumitor dosare, EEG nu a avut o idee clară despre repartizarea competențelor între Ministerul Afacerilor Interne, CCCEC și Procuratură. EEG a avut impresia că legăturile între crima organizată, corupție și spălare de bani nu sunt suficient luate în considerație.

35. În ceea ce privește regimul de combatere a spălării banilor, FIU din Moldova se află chiar în cadrul CCCEC, care poate astfel beneficia de informații de prim ordin pentru a reprimă, conform competenței, delictul economic și corupția. În pofida acestui fapt, există puține dosare de spălare a banilor. CCCEC a dus o singură anchetă în 2003 și 3 în 2004. E nevoie de o condamnare prealabilă pentru o infracțiune principală. Declarațiile despre tranzacțiile suspecte nu permit identificarea infracțiunilor principale de corupție sau trafic de influență. Persoanele fizice și juridice, care sunt obligate pentru a da declarații, nu au fost informate asupra identificării și semnalării infracțiunilor de corupție, nu au primit indicațiile necesare. În consecință, contribuția structurii de combatere a spălării de bani este foarte modestă în lupta anticorupție .
36. În temeiul paragrafelor precedente, **EEG recomandă de a lua toate măsurile care se impun cu scopul de a fi luate în considerație în toate domeniile luptei contra corupției, legăturile ei cu crima organizată și spălare de bani, anume prin consolidarea capacităților de a scoate la iveală existența unor atare legături și prin contribuirea structurii de combatere a spălării banilor în lupta contra corupției, asigurându-se că instituțiile și profesiunile obligate să declare bănuielile, primesc directive și pregătirea necesară pentru depistarea și semnalarea actelor de corupție.**
37. În ceea ce privește cooperarea penală internațională Moldova a ratificat Convenția penală despre corupție. Astfel, informațiile disponibile demonstrează că nu a existat cooperare judiciară în materie penală asupra măsurilor provizorii sau confiscarea în cadrul dosarelor de corupție sau infracțiunilor conexe. EEG repetă deci recomandarea precedentă (para.33) referitoare la formarea specialiștilor cu scopul ca aceștia să fie mai bine pregătiți în ceea ce privește riscurile internaționale ale luptei contra corupției. La nivel de cooperare administrativă , EEG speră ca Moldova să ia măsurile necesare pentru a lărgi spațiul disponibil pentru cooperare, participând, de exemplu, la lucrările Grupului Egmont.

Tema II – Administrarea publică și corupția

a. Descrierea situației

Organizarea administrativă

38. Moldova este o țară unitară. În baza Legii nr. 764 din 27.12.2001 cu privire la organizarea administrativ-teritorială a Republicii, noțiunea de administrare publică include autoritățile publice la nivel de Stat și de colectivități teritoriale: 34 Raioane¹⁷, 5 Municipalități, 60 orașe (29 localități care fac parte din orașe), 917 comune (dintre care 1575 sate ce fac parte din aceste comune). În total 982 primării. Astfel, Chișinăul și împrejurimile sale cuprinde o municipalitate, 6 orașe, 8 comune și 3 sate. Printre instituțiile subordonate acestor entități administrative găsim organizații și instituții publice de nivel național și local, întreprinderi publice și private cu participare publică. O parte din aceste colectivități teritoriale dispun de o autonomie administrativă, financiară și patrimonială, în baza art. Legii nr. 123 din 18.03.2003.

39. Capitolul VIII al Constituției prevede principiile generale care determină organizarea și activitatea organelor de administrare. Art. 4 al Legii nr. 443 din 4.04.1985 cu privire la serviciul public, de asemenea enunță principiile fundamentale care determină funcționarea administrațiilor publice, cum ar fi profesionalismul, competența, transparența și funcționarea democratică a instituțiilor¹⁸. Dacă în aceste texte principiul de integritate nu este menționat în mod specific, această preocupare este preluată de dispozițiile Legii Serviciului Public, anume în ceea ce privește restricțiile la exercitarea funcțiilor publice în caz de condamnare și declarare a veniturilor.

Controale

40. Există o varietate de controale asupra activității administrației, cum ar fi controalele parlamentare, jurisdicționale, administrative, financiare și ale publicului. Aceste controale se exercită divers, în funcție de diferitele componente ale administrației căreia-i sunt aplicate, la nivel central, regional, local și în ceea ce privește instituțiile și întreprinderile publice sau cu participare publică. Mecanismele juridice pentru

¹⁷ Regiunea transnistreană a Moldovei este efectiv controlată de instituțiile republicii autoproclamate transnistrene

¹⁸ Strategia reformei administrației publice centrale enumeră cadrul juridic complex al acțiunii administrative.

protecția drepturilor persoanelor prejudiciate prin actele autorităților publice, în special dreptul de a prezenta o “cerere prealabilă” în decurs de 30 zile (recurs ierarhic) și cel de a formula o “cerere de apel la instanța de contencios administrativ”¹⁹ sunt prevăzute în Legea nr. 793 din 10.02.2000 cu privire la contenciosul administrativ, art.355 al Codului Muncii și Legea nr. 190 din 19.07.1994 privind petiționarea²⁰. În instanțele judiciare, unde sunt mai mulți judecători, precum și în Curțile de Apel și Curtea Supremă de Justiție sunt judecători specializați în domeniul contenciosului administrativ. În atribuțiile judecătorilor intră sesizarea organelor de urmărire penală în cazul depistării elementelor unei infracțiuni. Din lipsă de informație EEG nu poate spune dacă astfel de cazuri au într-adevăr loc.

41. Conform autorităților moldovenești, există servicii de securitate internă, răspunzătoare de controlul intern (audit și gestiune) în cadrul a mai multor ministere. De altfel, în cadrul fiecărui minister un vice-ministru este responsabil de punerea în aplicare a măsurilor de combatere a corupției și protecționismului.²¹ În cazul când el nu există, această funcție îi revine Serviciului de Resurse Umane. În baza Legilor nr. 123 din 18.03.2003, nr.25 din 16.02.2006 Ministerul Administrației publice locale este responsabil de organizarea controlului administrativ al activităților colectivității teritoriale, în particular, privind piețele publice, concesiunile serviciului public, acordarea de licențe și permise, arendarea patrimoniului imobiliar de Stat. Controlul financiar (în ce privește exactitudinea și executarea bugetului) este exercitată de direcțiile de finanțe ale consiliilor locale și camerele teritoriale ale Curții de Conturi. Informațiile despre eventualele încălcări financiare sunt transmise CCCEC - ului. În 2005 au fost pornite pentru acte de corupție 78 dosare, în privința a 29 primari și 24 consilieri locali. Moldova a luat unele inițiative pentru a consolida controlul asupra acțiunilor colectivităților teritoriale.²² Rolul Curții de Conturi și avocaților parlamentari a fost examinat, în deosebi, în cadrul Raportului de evaluare la primul ciclu (paragrafele 60-68). De atunci, Legea cu privire la Curtea de Conturi, a fost modificată în iulie și decembrie 2005, având ca scop extinderea controlului Curții asupra activităților colectivităților teritoriale și a întreprinderilor publice sau subvenționate. Astfel, Curtea și avocații parlamentari pot contribui la detectarea sau

¹⁹ Această lege vizează combaterea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice și protecția drepturilor angajaților. Recursul ierarhic este prevăzut în art. 14 și recursul contencios în art. 16 al legii.

²⁰ Această Lege determină modalitățile de examinare a reclamațiilor oricărui individ transmise organelor statale cu scopul de a-i proteja drepturile și interesele legitime.

²¹ În urma măsurilor de implementare a Strategiei Naționale Anticorupție, s-a decis prin Hotărârea Guvernului din 11.07.06 de a consolida controlul intern asupra activității funcționarilor publici. La 06.09.2006 a fost adoptată Concepția de control intern și audit intern în sectorul public.

²² Ședință regională a Programului Octopus privind corupția și etica în colectivitățile teritoriale din 13-15.10.2005, reuniunea experților CE pe problema controlului administrativ asupra actelor colectivităților teritoriale din 30.01.2006.

semnalarea infracțiunilor de corupție. În 2005 Curtea de Conturi a efectuat 27 semnale.

Politica anti-corupție

42. În 2004, Moldova a adoptat o Strategie Națională pentru prevenirea și reprimarea corupției, precum și un Plan de Acțiune²³. Strategia este coordonată de Consiliul coordonator pentru combaterea criminalității, condus de Președintele Republicii. Pe de altă parte, un grup de monitorizare a fost creat în februarie 2005, pentru aplicarea Strategiei și a Planului de Acțiune, compus din vice-miniștri și directori adjuncți ai unor administrații. Secretariatul Grupului este asigurat de către CCCEC. Aceste organe evaluează eficacitatea măsurilor anti-corupție prin analizarea regulată a informațiilor transmise de persoanele special însărcinate cu prevenirea corupției și a protecționismului (vice-miniștrii sau directori adjuncți)²⁴ care fac parte din Grupul de Monitorizare. Noul Plan de Acțiune pentru 2006, care include aliniată asupra prevenirii corupției și consolidării transparenței în cadrul sectorului public, a fost adoptat la 29.12.2005.

43. La 30.12.2005 Guvernul a adoptat o ambițioasă “Strategie a Reformei Administrației Centrale”. Acest text descrie structura și funcționarea administrației, identifică lacunele sistemului, enunță principiile de bază ale reformei și degajă prioritățile de acțiune. Activitățile de urmat sunt numeroase și includ printre altele: adoptarea unui cadru judiciar adecvat; raționalizarea funcționării organelor; prestarea serviciilor de calitate; crearea unei structuri însărcinate cu administrarea și funcția publică; separarea funcțiilor politice de cele administrative cu scopul de a reduce posibilitățile decizionale arbitrare. Printre obiectivele reformei figurează în egală măsură lupta contra corupției și integrarea europeană.²⁵ Pe parcursul vizitei EEG, autoritățile erau conștiente că aceste 2 reforme trebuie să funcționeze în paralel. Mai multe proiecte de lege erau în curs de elaborare în timpul vizitei EEG²⁶. O Unitate de Analiză formată pe lângă Guvern este însărcinată cu controlul punerii în aplicare a acestei reforme.

²³ Această Strategie are 3 axe principale : 1) noțiunea, cauzele și consecințele corupției în Moldova, 2) măsuri de prevenire și combatere a corupției, anume prin ameliorarea cadrului legislativ și aplicarea lui efectivă, prevenirea în instituțiile publice și viața politică, intensificarea cooperării instituțiilor publice cu societatea civilă; și 3) mecanismul de implementare a Strategiei.

²⁴ Ultima evaluare a antrenat adoptarea unei decizii guvernamentale din 11.07.2006

²⁵ Strategia prevede: utilizarea rațională a finanțelor publice, recrutarea cadrelor pe bază de concurs, separarea funcțiilor de elaborare și promovare politică de cele de control și prestări de servicii; prevenirea conflictelor de interese; stabilirea unui sistem adecvat de remunerare a agenților publici, stabilind un prag „anticorupție”; implementarea unui sistem adecvat de evaluare etc.

²⁶ Printre altele un proiect de lege privind administrația publică centrală, un proiect de lege privind serviciul public, un cod de etică al funcționarilor, modificarea Legii despre Guvern din 31.05.1990 și regulamentelor organelor specializate ale administrației publice centrale, Legea din 18.07.2003 privind actele normative etc

Transparența în administrarea publică

44. Legea nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație reglementează principiile, condițiile, căile și modalitățile de aplicare a dreptului constituțional de acces la informație. Conform art.10 al Legii, orice persoană are dreptul de a cere autorităților publice orice informație pe care acestea o posedă cu rezerva excepțiilor sau modificărilor prevăzute de legislație (art.7,8, și legi, reglementări specifice). Ea este, în principiu, scutită de justificarea unui interes legitim. În baza art.16, informațiile trebuie să fie transmise îndată ce sunt disponibile, dar nu mai târziu de 15 zile lucrătoare din ziua depunerii cererii. Comunicarea informației poate fi asortată de percepția unei taxe. Art. 24 din Lege nu precizează sancțiunile de care sunt pasibile persoanele sau administrația în cazul nerespectării legii. Conform art.199/7 din Codul cu privire la contravențiile administrative, nerespectarea legii este pasibilă cu o amendă administrativă de la 10 la 150 unități convenționale, adică de la 200 la 3.000 Lei (12.5-200 €).

45. Art. 8 al legii nr. 123 din 18.03.2003 privind administrarea publică locală prevede posibilitatea de a consulta printr-un referendum populația locală asupra problemelor din teritoriu. Este posibil de asemenea de a organiza consultații, audiențe publice și dezbateri. Conform autorităților moldovenești, astfel de referendum-uri sau consultații nu au avut loc, totuși de acum în colo mai multe colectivități teritoriale vor dispune de un web site pentru a informa populația. Strategia de reformă a administrației centrale prevede consolidarea transparenței și a participării cetățenilor la nivelul administrațiilor centrale și, de exemplu, prin crearea ghișeelor unice pentru prestarea serviciilor cetățenilor. În timpul vizitei EEG, unele organizații non-guvernamentale elaborau un proiect de lege pentru consolidarea transparenței în procesul de luare a deciziilor în cadrul administrațiilor. Pe de altă parte, reprezentanții oamenilor de afaceri întâlniți de EEG au menționat colaborarea lor cu administrația publică centrală în ameliorarea cadrului legal al afacerilor, inclusiv pentru a spori transparența și limitarea factorilor de corupție.²⁷

²⁷ Legea nr. 424 din 16.12.2004 numită apoi Legea „ghiliotinei” prevede revizuire și optimizarea cadrului normativ vizând afacerile. O comisie și un grup de lucru au fost formate pentru a revedea toate actele oficiale ce reglementează activitățile comerciale și de afaceri. Administrația publică centrală, societatea civilă și de afaceri sunt reprezentate. În 2005 acest grup a examinat mai mult de 1200 acte normative. În 2006 au studiat 21 proiecte de legi, 32 proiecte de decizii ale guvernului și 97 acte departamentale. Fiecare cetățean poate lua cunoștință de proiecte și face propuneri pe site-web ale Ministerului Economiei. La 16.03.06 Guvernul a abrogat mai multe acte normative.

Angajarea în administrația publică

46. Nu există date precise în ceea ce privește numărul total de agenți publici angajați în administrarea publică și repartizarea între funcționari și alți agenți.²⁸ Președintele Republicii, deputații, judecătorii Curții Constituționale, agenții publici ce lucrează în sectorul sănătății (medicii) sau educației (profesorii) sau al cercetărilor (savanții) nu sunt considerați funcționari. În baza unei legi recente toate persoanele angajate de administrație primesc obligatoriu un contract de muncă propriu zis. Există mai multe tipuri de contracte, pe termen limitat sau nelimitat. Conform Strategiei de reformă a administrației publice centrale funcționarii nu ar dispune de suficiente garanții de stabilitate în lucru. Agenții publici sunt supuși unui ansamblu dispartat de norme ce determină drepturile și obligațiile lor, cum ar fi Legea nr. 1127 din 18.07.2002 cu privire la aprobarea politicii de personal în cadrul serviciului public. Legea nr. 123 din 18.03.2003 cu privire la administrarea publică locală, Legea nr. 1264 din 19.07.2002 cu privire la declararea și controlul veniturilor și al proprietăților demnitarilor de Stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a altor persoane cu funcții de conducere, Codul cu privire la Contravențiile Administrative și Codul Muncii. Noua Strategie a reformei administrației centrale numește acest cadru juridic multiplu și complex și enunță obiectivele cruciale în ceea ce privește condițiile de angajare în administrația centrală, cum ar fi asigurarea unui personal profesionist, motivat, responsabil, suficient remunerat (cu un prag „anti-corupțional”) și stabil, oferirea posibilităților de dezvoltare profesională, și de a asigura recrutarea și promovarea în baza meritelor.

47. Recrutarea și selectarea agenților publici se supun regulilor stabilite în diferite texte legislative și regulamente, și anume Codul Muncii, Legea din 1995 privind serviciul public, Hotărîrea Parlamentului nr. 1127 din 2002 și Hotărîrea Guvernului nr. 192 din 1.03.2004 cu privire la adoptarea Regulamentului privind ocuparea prin concurs a funcțiilor publice vacante. Acest Regulament prevede că selectarea candidaților pentru funcțiile publice vacante are loc prin metoda concursului organizat de autoritățile publice unde sunt funcțiile publice vacante. Publicitatea funcțiilor publice vacante este asigurată prin mijloacele de informare în masă și site web ale administrației. În unele cazuri (spre exemplu la poliție sau CCCEC), candidații trebuie să prezinte un extras

²⁸ EEG a fost informată că Ministerul Fiananțelor dispunea de astfel de date pe baza alocațiilor bugetare pentru instituțiile publice

al cazierului juridic. Art.11 din Legea Serviciului public prevede că nu poate ocupa o funcție publică, persoana, ale cărei antecedente penale relative la infracțiuni intenționate, sunt încă înscrise în cazierul judiciar. Art. 11 al Legii nr. 900 din 1996 prevede că cel ce a comis un act de corupție trebuie să fie destituit din funcția publică pe o perioadă de pînă la 5 ani. De asemenea el trebuie să fie demis din funcțiile sale, dacă s-a dovedit vinovat de protecționism (fără limite de timp).

48. Evaluarea performanțelor agenților publici este prevăzută de art. 23 al Legii cu privire la Serviciul Public și de Hotărârea Guvernului nr. 522 din 20.04.2005 privind Regulamentul de evaluare a funcționarilor publici. Conform acestui Regulament, activitatea funcționarilor este evaluată de către o comisie, căreia administrația îi prezintă informațiile despre exercitarea de către funcționar a competențelor sale, cît și despre eventualele sancționări. Conform Strategiei de Reformă în administrația centrală, sistemul de evaluare a agenților, care are loc de regulă o dată în 3 ani, trebuie să fie ameliorat și sistematizat pentru a lua în considerare adevăratele competențe și performanțe ale agenților.

49. Formarea inițială și continuă a funcționarilor este prevăzută în art.21 al Legii Serviciului Public și reglementată prin Decizia Parlamentului nr. 1127 din 2002 susmenționată, și Hotărârea Guvernului nr. 845 din 2004 privind formarea profesională a funcționarilor. Conform acestor texte, funcționarii trebuie să urmeze un curs de formare continuă de 40 ore anual, și să beneficieze de un curs de perfecționare de cel puțin 2 săptămîni o dată în 4 ani. O Academie de Administrație Publică a fost creată pentru a dispensa această pregătire; ea este pe lîngă Președintelui Republicii. Cadrul profesoral este compus din reprezentanți ai universităților, ministerelor, departamentelor, ai diverselor școli de afaceri, ONG, etc. Anual Direcția administrației publice locale a Guvernului, împreună cu Academia de Administrare Publică elaborează un plan de formare profesională (continuă), ținînd cont de scopurile strategice ale Guvernului și de propunerile făcute de administrația publică locală. Planurile pentru 2005-2006 nu prezentau sesiuni speciale cu privire la riscurile de corupere, în materie de conflicte de interes, etc. Totuși, mai multe organisme au realizat programe de formare și seminare referitor la normele deontologice ale unor profesioni²⁹. Conform autorităților moldovenești, există un program de studiere a normelor deontologice fundamentale care are loc la momentul recrutării funcționarilor.

²⁹ Astfel Centrul de perfecționare a judecătorilor și procurorilor, vama, inspectoratul fiscal Chișinău, Centrul Național de Medicină Preventivă, Banca Națională, Camera Licențierii de Stat, Inspekția muncii, Agenția națională pentru Reglementări în Energetică, Agenția națională pentru Reglementări în telecomunicații, Comisia națională pentru Valori Mobiliare etc. Trebuie de precizat că în Moldova nu este incriminat delictul de inițiere.

50. Nu există o normă generală în materie de rotație preventivă a agenților publici. Ar exista totuși norme specifice sau practice care ar prevedea rotația cadrelor pentru unii agenți publici, cum ar fi spre exemplu în administrația fiscală. Astfel, în 2004 mai mult de 270 de inspectori ai fiseului ar fi fost transferați dintr-o diviziune în alta.

Conflicte de interes, incompatibilități, activități accesorii și „pantuflej”

51. Art. 11 al. 3 din Legea Serviciului public prevede unele restricții în activitatea funcționarilor, care au ca scop prevenirea conflictelor de interes și incompatibilități ale funcției. Astfel, funcționarii nu au dreptul de a ocupa 2 funcții în același timp sau de a cumula cu funcția lor publică un alt loc de muncă prin contract sau convenție în întreprinderi, organizații, instituții și asociații colective ale căror activitate este controlată sau subordonată autorității unde și exercită funcția, cu excepția activităților științifice, didactice și de învățământ sau de reprezentare a Statului în cadrul societăților comerciale. Conform autorităților moldave funcționarii nu pot fi mandatați ai unor persoane terțe în cadrul autorităților publice unde sunt angajați. Ei nu sunt în drept de a exercita direct activitatea de antreprenor sau să faciliteze în virtutea funcției lor activitatea de antreprenor a persoanelor fizice sau juridice în schimbul unor recompense, servicii și alte facilități. Ei nu și pot exercita funcția într-un serviciu unde ar fi subordonați autorității unei rude. Funcționarul public ce încalcă dispozițiilor precedente este informat de conducătorul autorității publice de necesitatea de a abandona activitatea cumulată sau accesorie. Dacă după expirarea termenului de o lună, de la data avertizării, funcționarul nu părăsește cealaltă activitate, el este demis din funcțiile sale (în urma unei proceduri disciplinare). Autoritățile întâlnite nu s-au confruntat cu astfel de cazuri. Dacă un funcționar tănuiește interesul patrimonial într-o societate comercială el cade sub incidența sancțiunii administrative prevăzute de art. 174/23 din Codul cu privire la Contravențiunile Administrative. Conform autorităților moldovenești, luarea ilegală de interes ar putea fi sancționată de asemenea în baza art. 327 al C.P. cu privire la abuzul în funcție.

52. Art. 7 al Legii nr. 900 cu privire prevenirea și combaterea corupției și a protecționismului prevede că funcționarii nu trebuie să intervină în activitatea altor organe publice sau private utilizând situația de serviciu și autoritatea lor, nici să participe la votul sau luarea deciziilor în timpul examinării și soluționării problemelor ce țin de interesele lor personale sau cele ale rudelor, nici să acorde preferință sau susținere fără un temei legal unor persoane fizice sau juridice, nici să fie reprezentantul terț în

cadrul autorităților publice unde își exercită activitatea sau căreia îi sunt subordonați, inclusiv activitățile pe care le verifică, și în cele din urmă nu trebuie să folosească în interes personal informațiile obținute în baza atribuțiilor de serviciu, dacă ele nu trebuie să fie divulgate. În baza art.174/18 din Codul cu privire la Contravențiile Administrative, șeful autorității publice este sancționat dacă nu a luat măsuri contra agenților publici găsiți vinovați de acte de corupție sau de protecționism. Nu există organisme speciale de control a situațiilor de incompatibilitate sau activităților accesorii. Această responsabilitate poate reveni serviciului de resurse umane sau de securitate internă.

53. Nu există pentru toți agenții publici norme generale în materie de migrare din sectorul public spre sectorul privat. Totuși, art.11.5 al Legii Serviciului public prevede că funcționarul care a fost demis din funcțiile sale, nu poate reprezenta interesele persoanelor fizice sau juridice în legătură cu problemele care constituie obiectul activității sale în cadrul funcției publice și care sunt considerate în baza legii ca secrete de Stat sau alte secrete.³⁰

54. Autoritățile moldovenești au pus în aplicare pentru unele categorii de agenți publici un sistem de declarare a patrimoniului, în baza legilor cu privire la Serviciul public și Legii privind prevenirea și combaterea corupției și a protecționismului, Legii nr. 1264 din 19.7.2002 cu privire la declararea și controlul veniturilor și a proprietăților demnitarilor de Stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și unor persoane cu funcții de conducere. Comisia Centrală de Control avînd obligația de a controla aceste declarații, și-a început activitatea la 30.1.2003. Ea primește 1500 de declarații pe an de la persoanele sus menționate în legea din 2002. Există în cadrul ministerelor și departamentelor comisii departamentale pentru alte categorii de funcționari (a se vedea raportul de Conformitate la primul ciclu de evaluare). Comisia nu a impus și nu a recomandat niciodată sancțiuni și nu a constatat nici o încălcare a legii. În afara declarațiilor de patrimoniu, nu există obligații de depunere a declarațiilor de interes (spre exemplu, cele ce s-ar referi la funcționar, familia sa, rudele apropiate sau prieteni, care ar putea să-l pună în situația de conflict de interese).

Coduri de conduită / de etică

55. Agenții publici sunt supuși unui ansamblu eterogen de norme deontologice care rezultă îndeosebi din legile privind serviciul public și funcțiile publice citate anterior, și codurile deontologice ale unor

³⁰ După vizita EEG autoritățile moldave au semnalat elaborarea unui nou proiect de lege privind conflictul de interese care ar include dispoziții privind migrarea abuzivă a funcționarilor în sectorul privat.

categorii de agenți publici (spre exemplu judecătorii din 2000, poliția din 2003, procurorii din 2004, agenții fiscali și vamali din 2005). Rapoartele de Evaluare și de Conformitate ale primului ciclu GRECO relevă totuși că nu există un cod de conduită adoptat și difuzat spre atenția tuturor agenților publici. Autoritățile moldovenești au indicat că Strategia Națională Anti-Corupție prevede elaborarea unui Cod etic al funcționarului și a unor coduri specifice pentru fiecare categorie de funcționari. La 15.11.2005, Ministerul Justiției a prezentat Guvernului un proiect de lege asupra aprobării Codului de etică al funcționarului public.³¹ Controlul aplicării ansamblului de norme deontologice, inclusiv a codurilor etice, este pus în sarcina superiorilor ierarhici ai funcționarilor. Conform autorităților moldovenești în baza Codului Muncii, încălcarea acestor norme este pasibilă cu sancțiuni disciplinare prevăzute în art.206 al Codului Muncii: avertizarea, mustrea, mustrea aspră și destituirea. Art. 30 din Legea Serviciului Public și art.200 din Codul de Procedură Penală prevede, de asemenea, suspendarea (fără retribuție de salariu) a funcționarului. Nu există un registru centralizat care ar aduna informațiile privind încălcarea normelor deontologice și disciplinare și sancțiunile aplicate. Serviciile de resurse umane sau de securitate internă ale fiecărei entități administrative ar dispune de aceste informații.

Cadourile

56. Există norme speciale care interzic funcționarilor de a solicita sau de a accepta cadouri, anume art.8 al Legii nr. 900 cu privire la prevenirea și combaterea corupției și a protecționismului³². În plus, art.11.3 lt. e), f) din Legea Serviciului public dispune că funcționarii nu au dreptul de a pleca în delegații în străinătate din contul persoanelor juridice sau fizice, de a primi cadouri și servicii în legătură cu executarea funcțiilor lor, cu excepția unor mici cadouri, conform principiilor de curtoazie și ospitalitate general admise. Acceptarea sau solicitarea de cadouri este pasibilă, în dependență de caz, de sancțiuni penale, administrative sau

³¹ În Moldova nu exista la momentul vizitei un Cod de etică pentru toți funcționarii publici.

³² Legea interzice funcționarului: a) să primească pentru îndeplinirea atribuțiilor de serviciu orice recompensă, sub formă de bani, de servicii etc., de la orice persoană fizică și juridică, precum și de la organizații nestatale și asociații obștești; b) să primească, în virtutea situației sale sociale, daruri și servicii, cu excepția semnelor de atenție simbolice, conform normelor de politețe și de ospitalitate recunoscute, și a suvenirilor simbolice primite la întâlnirile de protocol și alte întâlniri oficiale, a căror valoare nu depășește un salariu minim. Darurile a căror valoare depășește un salariu minim (25 euro) oferite pentru el ori primite pentru îndeplinirea atribuțiilor de serviciu de la persoane fizice și juridice din alte țări se transmit într-un fond special de stat în modul prevăzut de legislație; c) să accepte invitații de a efectua călătorii turistice, de tratament și de reconfortare etc. în republică și în alte țări pe contul persoanelor fizice și juridice din țară și din străinătate, cu excepția călătoriilor întreprinse la invitația rudelor apropiate sau în cazurile prevăzute de acorduri internaționale. Conform art. 2 din Lege interdicții similare se aplică membrilor familiei.

disciplinare. Astfel, încălcarea art.256 al Codului Penal care prevede responsabilitatea fiecărei persoane care a încasat ilegal bani pentru prestarea serviciilor medicale, de transport, de alimentare publică, etc. este pasibilă de o amendă de la 200 la 400 unități convenționale (fie de la 250 la 500 €). Art.330 din Codul penal prevede că fiecare funcționar public sau agent al unei instituții, întreprinderi sau organizații publice care ar fi primit o recompensă ilicită sau unele avantaje patrimoniale pentru că ar fi făcut acte sau oferit servicii care intră în obligațiilor sale, va fi pedepsit cu o amendă de la 200 la 400 unități convenționale sau cu maximum 3 ani privațiune de libertate., în ambele cazuri cu sau fără privarea dreptului de a ocupa o funcție sau de a o exercita pe un termen de pînă la 5 ani. În afară de aceasta art.30 al Legii Serviciului Public și Codul Muncii prevăd sancțiuni disciplinare în cazul încălcării normelor deontologice. În sfârșit, art.174/18 din Codul cu privire la Contravențiile Administrative prevede sancțiuni specifice, anume amenzi de pînă la 50 unități convenționale (62,5 €) pentru încălcarea Legii nr. 900. Nu există date statistice disponibile la acest subiect.

Semnalarea corupției

57. Dispozitivul existent în materie de semnalare a corupției și altor infracțiuni penale, contravenții administrative, sau încălcări disciplinare și deontologice a fost descris în cadrul rapoartelor de evaluare și de conformitate a primului ciclu. Astfel, ar fi de subliniat faptul, că semnalarea este indirectă : funcționarii sunt obligați în a notifica bănuielile lor superiorului lor ierarhic care în principiu este obligat să le raporteze autorităților competente sub amenințarea de sancțiuni disciplinare sau administrative. Vice-Ministrul care are sarcina de combatere a corupției în fiecare minister trebuie să centralizeze atare informații. Totodată fiecare persoană , inclusiv agent public poate face un semnal anonim la „telefonul de încredere”, care este instalat în majoritatea serviciilor. Nu este clar stabilit care ar fi natura sancțiunilor pentru un agent public, care ar face o semnalizare directă, care nu ar executa un act ilegal sau s-ar abține de a semnala o infracțiune. Nu există un dispozitiv special care ar permite protejarea agenților publici care efectuează asemenea semnalmente cu bună credință împotriva persecuțiilor. Totuși, autoritățile moldovenești au semnalat că funcționarii care au luat parte la depistarea cazurilor de corupție pot beneficia, dacă e cazul, de dispozițiile Legii nr. 1458 din 28.4.1998 cu privire la protecția victimelor, martorilor și altor colaboratori de justiție. În timpul anchetei penale și a procedurii judiciare ei pot fi audiați conform procedurii speciale prevăzute în art. 110 al Codului de Procedură Penală (sub anonim).

Procedurile disciplinare

58.În general, procedura disciplinară este independentă de procedura penală. Totuși, în materie de procedură disciplinară termenii de prescripție sunt scurți (nici o sancțiune disciplinară nu poate fi aplicată la expirarea a 6 luni de la comiterea încălcării). Procedurile disciplinare sunt reglementate de Codul Muncii. Conform art.207din Codul Muncii, dreptul de a sancționa un angajat revine organului responsabil de recrutarea personalului. Art.208 al Codului permite angajatorului de a duce anchete de serviciu. Cazurile de comportare incorectă a funcționarilor sunt de obicei examinate și anchetele disciplinare duse de serviciile de resurse umane și/sau de securitate internă a administrației. Este posibil de a forma o comisie ad-hoc pentru a verifica unele fapte de conduită incorectă. Aceștia, înaintează propuneri de sancțiune organului de conducere, dar decizia este luată de superiorul ierarhic al agentului. În cazul când faptele comise de funcționar includ elemente constitutive ale unei infracțiuni penale, superiorul ierarhic informează organele de urmărire penală și funcționarul este destituit din funcțiile sale. Totuși, toți agenții publici au un dosar administrativ, în care se includ materialele din procedura disciplinară.

b. Analiză

59.Moldova a realizat un număr considerabil de reforme în ultimii cincisprezece ani și numeroase legi au fost adoptate în toate domeniile de activitate. Autoritățile din Moldova au depus eforturi importante în ceea ce privește reforma administrativă cu scopul ca administrația să devină mai eficace, mai transparentă și aproape de cetățeni. EEG împărtășește analiza făcută în cadrul Strategiei reformei administrative centrale din 29.12.2005, care identifică problemele actuale la care autoritățile trebuie să facă față (cum ar fi absența unui proces decizional satisfăcător, insuficiența coordonării interministeriale, dispersarea cadrului juridic, o funcție publică nu pe deplin profesională, de carieră, imparțială politic și responsabilă) și enunță măsurile de întreprins. Aceste măsuri, dacă ele vor fi aplicate pe deplin, ar trebui să contribuie la prevenirea corupției și la lupta contra ei în cadrul administrației publice. Acestea sunt anume măsurile preconizate pentru: i) a încuraja participarea societății civile în procesul decizional administrativ; ii) să crească transparența funcționării sale; iii) a separa funcțiile politice de cele administrative; iv) să consolideze obiectivitatea procedurilor de recrutare și de evaluare a agenților și să le acorde

perspective reale în carieră, formări și salarii decente cu scopul de a limita riscurile corupției, etc. Iată de ce punerea în aplicare a măsurilor sus-citate ar trebui să fie , conform EEG, una din primele priorități din Strategia și din Planurile de acțiuni anticorupție. EEG susține elaborarea unei noi legi privind serviciul public care ar codifica numeroasele legi speciale existente și ar include toate preocupările în ceea ce privește prevenirea corupției, inclusiv procedurile de recrutare ³³, de formare, de evaluare și de disciplină a agenților publici.

60. EEG remarcă în același timp că, Strategia reformei administrative nu acoperă întreg sectorul public și se limitează doar la administrația centrală. Mai mult ca atât , ea se concentrează asupra funcționarilor publici pe când normele de prevenire a corupției ar trebui să includă toți agenții publici.³⁴ În concluzie, coordonarea între reforma administrativă și Strategia Anti-corupție, cât și organele responsabile de punerea lor în aplicare ar trebui să fie mai profundă. EEG se felicita de faptul, că Planul de acțiune anti-corupție 2006 prevede realizarea unei analize a riscurilor anumitor organe centrale. Astfel de analize s-ar dovedi destul de utile în alte sectoare ale administrației, atât la nivel local, cât și în unele instituții și întreprinderi publice. În consecință, **EEG recomandă de a pune în aplicare Strategia reformei administrative într-o manieră cât mai completă; ca combaterea corupției și reforma administrativă să fie coordonate într-o manieră cât mai clară, insistându-se mai mult asupra riscurilor corupției din cadrul administrației; ca măsurile preconizate de această reformă vizînd lupta contra corupției să fie extinse la nivel local și regional; și în fine , ca implementarea acestor măsuri să fie controlată într-un mod eficient.**

61. EEG nu a dispus de suficiente elemente privind exercitarea în practică a căilor de atac ale angajaților și nivelul de extindere a controalelor exercitate de către judecători în domeniul administrativ și financiar. Menționăm de asemenea faptul că anume serviciile de securitate internă ale unor ministere sau serviciile de resurse umane sunt responsabile de controlul intern din cadrul administrațiilor. Conform EEG rezultatele acestor servicii în detectarea și semnalarea cazurilor de corupție și abuzuri nu sunt suficiente și ar putea fi ameliorate anume prin evaluarea factorilor de risc din cadrul administrației în ansamblu,

³³ Din cauza corupției existente în învățământ unii studenți ar obține diplome plătiind mită. Contra acestor practici se ridică ONG studenților „Studentus incorruptus”. Strategia Reformei administrației publice centrale indică că în conformitate cu analiza făcută 58 de organe ale administrației centrale în 2004 au recrutat 1772 persoane dintre care doar 275 (16%) pe bază de concurs. Ea pune accentul pe necesitatea consolidării obiectivității în selectarea candidaților și reducerea politizării funcției publice, ceea ce ar trebui să reducă în același timp posibilitățile de protecționism.

³⁴ EEG a constatat, că ONG-urile sunt îndeosebi active în combaterea corupției. Ele sunt un aliat prețios în elaborarea și controlul politicilor anti-corupție.

prin pregătirea cadrelor și în caz de necesitate prin elaborarea unor directive, indicații în aceste domenii.³⁵ Strategia reformei administrației centrale menționează ca o posibilă sursă de conflict de interese faptul, că autoritățile responsabile de elaborarea politicii sunt în același timp responsabile de implementarea și de supravegherea lor. Autoritățile din Moldova nu au putut da exemple când judecătoriile de contencios administrativ sau economice, sau alte organe de control intern ar fi permis depistarea cazurilor de corupție sau de abuzuri asemănătoare (de exemplu protecționismul sau abuzul de funcții). **EEG recomandă de a continua să fie consolidată contribuția organelor de control administrativ în combaterea corupției pentru a obține rezultate reale, printre altele prin continuarea activității de evaluare a riscurilor de corupție în administrația publică și organizând noi cursuri de pregătire a funcționarilor în ceea ce privește identificarea și semnalarea infracțiunilor de corupție și a abuzurilor asemănătoare.**

62. Luarea în considerație a necesității de a lupta contra corupției în procesul decizional al administrației și consolidarea transparenței în aceste domenii au fost evocate mai sus. EEG a fost informat de elaborarea unui proiect de lege în acest sens de către un ONG.³⁶ Conform unor interlocutori ai EEG, anume atitudinea agenților publici trebuie să fie schimbată cu scopul că administrația să devină mai transparentă, mai eficace și mai responsabilă.³⁷ Legea din 2000 privind accesul la informație nu ar fi implementată într-o măsură satisfăcătoare. Analizele făcute de către ONG au demonstrat, că majoritatea administrațiilor nu au răspuns la cererea de acces la informație sau au făcut-o cu o întârziere de aproape un an.
63. În afară de aceasta, conform EEG legislația nu este suficient de precisă în ceea ce privește caracterul comunicabil sau nu al unor informații, care a-ar referi la secretul de stat, cel comercial sau viața privată și agenții publici care trebuie să pună în aplicare dispozițiile legii nu au fost pregătiți asupra acestor chestiuni. În concluzie, nu există un mecanism potrivit pentru a controla și pentru a garanta indivizilor accesul la informație și care ar conține indicații clare asupra

³⁵ Autoritățile moldave au precizat după vizita EEG, că în urma unui seminar privind „evaluarea factorilor de risc în organele de urmărire penală”, organizat în iunie 2005, a fost realizată o analiză a vulnerabilității unor servicii la corupție. Pe baza acestei analize au fost elaborate recomandări și măsuri instituționale ce au drept scop de a reduce factorii de risc de corupție (spre exemplu în cadrul organelor Procuraturii). CCCEC a organizat pregătirea funcționarilor serviciilor de securitate internă. Astfel datorită Serviciului de securitate internă a MTI în 2005 au fost pornite 2 dosare penale pe abuz de putere.

³⁶ La 10.07.2006 Ministerul Justiției a transmis Guvernului un proiect de Lege privind transparența în procesul decizional al administrației. Proiectul a fost plasat pe site web pentru consultarea publică.

³⁷ La 19.06.2006 Guvernul a emis o hotărâre prin care obliga administrațiile publice să publice pe INTERNET informațiile privind activitățile lor, rezultatele controalelor.

caracterului comunicabil sau nu al unui document, prin care s-ar elabora o jurisprudență sau linii directorii (indicații) privind modul de a proceda. **EEG recomandă de a continua completarea legislației privind transparentă administrativă și de a asigura implementarea ei efectivă, anume prin consolidarea controlului aplicării regulilor în ceea ce privește libertatea la informație, furnizînd agenților publici o pregătire corespunzătoare în aceste domenii.**

64. Există numeroase norme în ceea ce privește conflictele de interes și incompatibilități. Aceste norme sunt totuși plasate în mai multe texte și nu toate vizează toți agenții publici și nu permit de a privi situația în ansamblu.³⁸ Mai mult ca atât, nu există o părere clară asupra situațiilor de cumul de activitate și activități accesorii și nici control în această direcție. Nu există un sistem global de declarații de interes. Sistemul existent de declarații de patrimoniu nu este eficient. Comisia Centrală de control și cele departamentale nu dispun de mijloace pentru a identifica eventualele bănuieli de declarații false sau eventualele divergențe între patrimoniul real și cel declarat de agenții publici. De fapt, dispozitivul actual nu a permis depistarea vreunui caz de fraudă sau de conflict de interes potențial. EEG se felițează totuși de faptul, că autoritățile din Moldova au elaborat un proiect de lege privind conflictele de interes. Acest proiect ar include dispoziții referitoare la migrarea agenților publici către sectorul privat. Autoritățile sunt de asemenea conștiente de necesitatea de a pune în funcțiune un dispozitiv corespunzător pentru a permite controlul declarațiilor de patrimoniu și de interese. EEG recomandă **adoptarea unei legislații corespunzătoare în ceea ce privește conflictele de interes, inclusiv privind trecerea agenților publici în sectorul privat și de a implementa un sistem eficient de control al declarațiilor de patrimoniu și interese pentru agenții publici.**

65. După cum am menționat mai sus funcționarii au obligația de a semnala bănuielile lor de corupție superiorului ierarhic. Nu sunt dispoziții privind modul de a proceda când superiorul el înseși este bănuie de corupție sau el a dat un ordin ilegal; nu sunt prevăzute sancțiuni adecvate în caz de nedeclarare a bănuielilor. Nu se cunosc cazuri de sancționare a superiorilor sau funcționarilor, care nu au făcut asemenea declarații. EEG susține părerea exprimată de unii interlocutori privind necesitatea introducerii unor prevederi clare, conform cărora

³⁸ Spre exemplu, nu este clar stabilit în ce măsură aleșii locali pot gestiona societățile de locațiune pentru ca ei să nu fie în conflict de interese. Aceste societăți reprezintă unități fondate de membrii instituțiilor de stat (municipale) sau ale subdiviziunilor lor, reorganizate cu scopul de a desfășura activitate de întreprinzător. Aceste societăți au personalitate juridică și sunt responsabile de obligațiuni cu patrimoniul lor.

funcționarii ar trebui să semnaleze bănuielile lor direct organelor de drept cât și necesitatea de a proteja „persoanele ce dau alarma” (care denunță cu bună credință) despre bănuielile de corupție contra unor eventuale persecutări. Mai mult ca atât, semnalele existente în cadrul administrării nu ar fi totdeauna urmate de efecte corespunzătoare la nivel penal, administrativ și disciplinar ceea ce pune problema nivelului de examinare a acestor semnale și a eficacității procedurilor. **EEG recomandă de a introduce reguli clare ce ar favoriza semnalarea de către orice agent public a cazurilor de corupție și de a stabili o protecție corespunzătoare denunțătorilor („persoanelor ce dau alarma”) și de a reexamina modul de examinare a cazurilor de corupție din cadrul administrației publice, cu scopul de a asigura aplicarea rapidă a procedurilor corespunzătoare.**

66. Din lipsa de informații EEG nu este în măsură să determine cât de des se recurge la proceduri/măsuri disciplinare contra agenților publici, prevăzute de Codul muncii și eficacitatea lor. EEG este de părere că reforma administrației trebuie de asemenea să permită de a aprecia în ce măsură procedurile disciplinare din cadrul funcției publice sunt adecvate și contribuie la realizarea unor anchete eficiente și impunerea unor sancțiuni descurajatoare în cazurile de acte de corupție sau de alte abuzuri (spre exemplu, acceptarea cadourilor, nesemnarea infrațiunilor sau conflictelor de interese).

TEMA III. Persoanele juridice și corupția

a. Descrierea situației

Definiția persoanelor juridice

67. Art.55 din Codul Civil dă următoarea definiție persoanelor juridice: ”Persoana juridica este organizația care are un patrimoniu distinct și răspunde pentru obligațiile sale cu acest patrimoniu, poate să dobândească și să exercite în nume propriu drepturi patrimoniale și personale nepatrimoniale, să-și asume obligații, poate fi reclamant și pârât în instanța de judecată.” Codul Civil stabilește următoarele tipologii ale persoanelor juridice: societățile comerciale, cooperativele, întreprinderile de stat ori municipale și organizațiile necomerciale. Conform autorităților moldovenești, există de asemenea societăți civile imobiliare. Legea nr. 845 din 3.1.1992 cu privire la activitățile de antreprenariat specifică întreprinderile individuale, societățile în nume colectiv, societățile în comandită, societățile pe acțiuni, societățile cu răspundere limitată, cooperativele de producție, cooperativele de

întreprinzător, societățile de locație și în sfârșit întreprinderile de stat și municipale. Art.180-183 al Codului Civil prevăd 3 tipuri de persoane juridice cu scop nelucrative (organizații necomerciale): asociațiile (de exemplu, asociațiile colective, religioase, partidele politice, sindicatele etc.), fundațiile și instituțiile. Conform datelor Camerei Înregistrării de Stat a Ministerului Dezvoltării Informaționale, la ziua de 1.5.2006, erau înregistrate în Registrul de stat 127.821 persoane juridice, printre care 62.517 întreprinderi individuale, 51.667 societăți cu răspundere limitată, 5.107 societăți pe acțiuni, 4.323 cooperative, 1.179 întreprinderi publice, 424 întreprinderi municipale și 257 organizații necomerciale.

Instituirea și Înregistrarea

68. Conform art. 60 al Codului Civil, capacitatea civilă a persoanei fizice este obținută începând din ziua de înmatriculării în Registrul de Stat și încetează odată cu radierea sa din numitul Registru. Persoana juridică cu scop lucrativ poate desfășura orice fel de activitate neinterzisă de lege, chiar dacă nu este prevăzută în actul de constituire, persoana juridică fără scop lucrativ poate să desfășoare doar activități prevăzute de lege și menționate în actul de constituire. Persoanele juridice de drept public pot fi identificate cu persoanele fizice din drept privat în măsura în care exercită o activitate civilă ori comercială. Condițiile de constituire a persoanelor juridice depinde de tipul lor și sunt precizate în regulile care reglementează fiecare din aceste categorii. Îndeosebi societățile comerciale sunt constituite în baza unui act de constituire autentificat de un notar.

69. În baza art.10 al Legii nr. 1265 din 5.1.2000 referitor la Înregistrarea de Stat, persoanele juridice de drept privat trebuie să fie înregistrate la oficiile teritoriale ale Camerei Înregistrării de Stat. Legea nu se aplică la înregistrarea societăților agricole, a persoanelor juridice care-și desfășoară activitatea în baza unei licențe ori a unei patente; nu se aplică de asemenea la înregistrarea partidelor politice, a mișcărilor sociale politice, fundațiilor, sindicatelor, patronatelor, cultelor și organizațiilor religioase (art.3 al Legii nr.1265).³⁹ Camera Înregistrării de Stat are 10 Centre teritoriale care sunt în serviciul antreprenorilor, inclusiv cele ale Transnistriei. Odată cu informatizarea procesului de înregistrare și ameliorarea legislației, procedura de înregistrare a persoanelor juridice nu ar depăși în mod normal 10 zile. În această perioadă se verifică identitatea persoanei, vărsămîntul de capital al asociațiilor ori acționarilor, datoriile fondatorilor față de stat; se aprobă numele

³⁹ Camera Înregistrării de Stat nu este unica instituție publică ce are sarcina de a înmatricula persoanele juridice. De fapt partidele politice și fundațiile, spre exemplu, trebuie înregistrate la Ministerul Justiției. În prezent se discută posibilitatea introducerii unui registru unic.

persoanei juridice, codurile statistice, se autentifică actele de fondare etc. În baza art.24 al Legii nr. 1265 Camera Înregistrării de Stat trebuie să gestioneze Registrul de Stat. Datele înscrise în mod obligatoriu în Registrul de Stat sunt menționate în art.25 al Legii nr. 1265. În Registrul nu există date referitoare la societățile condamnate pentru infracțiuni penale.⁴⁰

Interdicții profesionale

70. În baza art.65 din Codul Penal o persoană condamnată poate să fie privată de dreptul de a ocupa funcții ori de a exercita o activitate similară celei pe care o practica în momentul comiterii infracțiunii. Judecătorii pot să pronunțe această interdicție pe o perioadă de la 1 la 5 ani. Această pedeapsă este prevăzută printre sancțiunile accesorii ale articolelor 324 (corupere pasivă), 327 (abuzul de putere sau de serviciu), 328 (excesul de putere ori depășirea atribuțiilor de serviciu), 329 (neglijența în serviciu), 330 (primirea de către funcționar a recompensei ilicite), 332 (falsul în actele publice), 333 (luarea de mită), 335 (abuzul în serviciu al unui gestionar al instituției de drept privat). Ea poate fi aplicată sub forma unei pedepse complementare chiar dacă în Codul Penal ea nu este prevăzută ca sancțiune pentru o anumită infracțiune comisă, dacă ținând cont de caracterul infracțiunii comise de acuzat, instanța găsește inadmisibil faptul ca vinovatul să dețină funcții identice cu acelea de care s-a folosit în comiterea infracțiunii. În materie civilă, art.126 al Codului Civil stabilește că dacă există motive întemeiate (încălcarea gravă a obligațiilor și imposibilitatea de a exercita aceste atribuții), instanța de judecată poate la cererea oricărui membru al societății în nume colectiv, să priveze o persoană de dreptul de administrare și de reprezentare a societății. Dar la drept vorbind, nici procuratura, nici Camera Înregistrării de Stat nu controlează sistematic aceste interdicții profesionale pentru conducători. În timpul vizitei nu a fost clar pentru EEG dacă violarea acestei interdicții de gestionare se pedepsește penal.⁴¹

Responsabilitatea persoanelor juridice

⁴⁰ EEG a fost informată după vizită că există un oarecare control al antecedentelor penale ale fondatorilor unor societăți. Camera Înregistrării de Stat a introdus noțiunea de „filtru juridic” în sistemul informațional „Întreprinderea” care nu permite de a înregistra societățile în cazurile când sunt hotărâri judecătorești prin care li se interzice fondatorilor de a practica anumite activități sau de a ocupa anumite funcții. De altfel, Legea 451 din 30.07.2001 obligă oamenii de afaceri de a avea un permis special pentru anumite activități (care ar putea anume aduce prejudiciu drepturilor, intereselor, sănătății cetățenilor, mediului, securității statului). Astfel conform ordinului 12-g al Camerei de Licențiere, publicat în MO din 05.05.2006 (după vizita EEG) se interzice persoanelor cu antecedente penale de a practica 16 tipuri de activitate (spre exemplu jocurile de hazard).

⁴¹ Autoritățile moldave au informat EEG după vizită că o atare sancțiune este prevăzută în art. 182-183 din Codul de executare, aprobat prin Legea 443 din 24.12.2004.

71. Art. 21 al Codului Penal prevede responsabilitatea penală a persoanelor juridice de drept privat pentru mai multe infracțiuni comise în numele lor ori pe contul lor.⁴² Conform aceluiași articol responsabilitatea persoanei juridice nu exclude răspunderea persoanei fizice. În art. 521 al Codului de Procedură Penală sunt prevăzute reguli speciale aplicabile în cadrul urmăririlor penale împotriva persoanelor juridice și anume în cazul în care urmărirea penală începută contra unei persoane juridice este efectuată din același motiv sau din motive conexe împotriva reprezentantului său legal. Acest regim de responsabilitate nu se aplică totuși în caz de lipsă de supraveghere din partea conducerii sau controlorilor societății sau când se fac modificări instituționale (crearea unei noi societăți etc.) cu scopul de a se eschiva de la răspundere. Această responsabilitate n-a fost extinsă nici asupra infracțiunilor de corupție și de trafic de influență.⁴³ Nu există răspundere administrativă a persoanelor juridice pentru comiterea infracțiunilor penale în numele lor sau în contul lor conform prevederilor Convenției civile de corupție.⁴⁴

Sanțiuni și măsuri aplicabile persoanelor morale

72. După cum s-a menționat principiul responsabilității penale a persoanelor juridice este aplicabil numai pentru anumite infracțiuni penale. În aceste cazuri persoanelor juridice li se pot numi următoarele pedepse: a) amenda ; b) privarea de dreptul de exercitare a unei anumite activități ; c) lichidarea. Amenda se aplică ca pedeapsă principală. Pentru persoanele juridice amenda oscilează între 500-10.000 unități convenționale (ori de la 625-12.500 €), în funcție de caracterul și gravitatea infracțiunii comise, de prejudiciul cauzat, ținându-se cont și de starea financiară a persoanei juridice. Lichidarea și privarea persoanei juridice de practicarea anumitor activități⁴⁵ pot fi aplicate ca pedeapsă principală ori complementară. Nu au fost persoane juridice condamnate pentru spălare de bani. Totuși, conform autorităților moldovenești ar exista 4 dosare în anchetă pe infracțiunea de spălare de bani.

Obligațiuni de contabilitate

73. Legea nr. 426 din 4.4.1995 a contabilității stabilește principii metodologice unice în materie de contabilitate, de elaborare și

⁴² Și anume, privind violarea drepturilor de autor, infracțiuni contra sănătății, trafic de droguri, exercitarea ilegală a activității comerciale, de evaziune fiscală, spălare de bani.

⁴³ EEG a fost informată după vizită despre existența unui proiect de lege în această privință.

⁴⁴ EEG a fost informată după vizită că un nou Cod CA este în curs de elaborare.

⁴⁵ Această se referă la interzicerea de a încheia anumite tranzacții, de a emite acțiuni sau alte hîrtii de valoare, de a primi subvenții, facilități sau alte avantaje de la Stat sau de a exercita alte activități. Această sancțiune se poate limita la un teritoriu, perioadă de la 1 an la 5 ani cel mult.

prezentare a raporturilor financiare, modalitățile de organizare și ținere a contabilității. Conform art.5 al acestei legi, persoanele juridice care practică activități de antreprenor, organizațiile cu scop non lucrativ, instituțiile bugetare, avocații și notarii trebuie să-și organizeze și să-și țină contabilitatea urmînd modalitățile prevăzute de lege și de actele normative respective. Există, de asemenea, pentru aceștia o obligație de păstrare a documentelor de contabilitate pe o anumită durată prevăzută de lege. De exemplu, raporturile financiare și bilanțurile anuale ale întreprinderilor trebuie să fie păstrate timp de 10 ani, la fel ca și rapoartele speciale ale societăților pe acțiuni și a fondurilor de investiții. Originalul și anexele care se raportează la executarea operațiilor economice și care servesc drept bază pentru înregistrări contabile se păstrează timp de 5 ani.

74. Art.56 din Legea contabilității prevede responsabilitatea disciplinară, administrativă ori penală a persoanelor care nu țin o contabilitate și care falsifică raporturi financiare. Art.257 al Codului Fiscal prevede amenzi de 10 € pentru un document în care se încălcă regulile de contabilitate și evidență fiscală, de exemplu: elaborarea incompletă ori inadecvată a documentelor primare, neînregistrarea valorilor materiale, serviciilor prestate, neprezentarea rapoartelor fiscale ori prezentarea lor dar cu informații false. Art.162/1 din Codul cu privire la Contravențiile Administrative „Încălcarea regulilor de organizare și ținere a contabilității, de întocmire și de prezentare a dărilor de seamă financiare” califică ca contravenții pasibile de o amendă de 37 € următoarele: nerespectarea regulilor ce țin de reflectarea în conturi și în registrele contabile a operațiilor economice și financiare; încălcarea regulilor de redactare și formare a documentației referitoare la aceste operații și introducerea intenționată a unor indici falși în actele raportului financiar etc. Art.224 din Codul Penal prevede o amendă de 500 unități convenționale (625 €) ori privarea de libertate pe o perioadă de pînă la 2 ani pentru evaziunea fiscală a întreprinderilor ca urmare a introducerii în documentele contabile, fiscale și financiare a unor date denaturate cu privire la venituri și cheltuieli ori tănuirea bunurilor impozitabile.

75. Conform art.26 al Legii contabilității, în caz de sustragere ori distrugere a documentelor de contabilitate ele trebuie reconstituite în următoarele 2 luni de la constatare. Codul Fiscal prevede în art.257.al.5) că neasigurarea păstrării rapoartelor fiscale și/ori a documentelor de contabilitate ori absența totală ori parțială a înregistrărilor contabile, ceea ce face imposibilă executarea controlului fiscal, este pasibilă de o amendă de pînă la 1500 €. În baza art.162/1 al Codului cu privire la Contravențiile Administrative, încălcarea regulilor de păstrare a

documentelor de contabilitate și neexecutarea exigențelor de restabilire a lor, adică degradarea, pierderea, distrugerea înainte de expirarea termenului de păstrare a documentelor de contabilitate, stabilite de regulile de organizare a arhivelor de stat ori ne restabilirea lor timp de 2 luni este pasibilă de o amendă de 37 €.

Deductibilitate fiscală

76. Legile fiscale nu interzic în mod explicit deducerea fiscală din plățile de facilitare a cheltuielilor legate de mită ori alte practici coruptibile. Totuși art. 24 al.10 din Codul Fiscal prevede că deducerea cheltuielilor este interzisă dacă contribuabilul nu poate confirma prin documente probante că aceste cheltuieli au fost suportate conform regulilor stabilite de Guvern.

Autorități fiscale

77. În baza art.131.1 al Codului Fiscal, organele care exercită atribuții de administrare fiscală sunt organele de inspecție fiscală, CCCEC –ul (anume pentru infracțiunile menționate în art.191,195,236-261,324-336 al Codului Penal), Serviciul Vamal și serviciile de colectare a impozitelor și taxelor locale în primării. Conform art.131.5 b) al Codului Fiscal, autoritățile fiscale au obligația de a prezenta organelor de urmărire penală informațiile pe care le dețin cu privire la violarea legii de către un contribuabil. În cadrul procesului penal, potrivit art.126 al Codului de procedură penală, organul de urmărire penală este în drept să ridice obiectele și documentele care prezintă importanță pentru cauza penală, inclusiv cele care constituie un secret fiscal. Rolul autorităților fiscale a fost examinat în cadrul rapoartelor de evaluare și de conformitate a primului Ciclu.

Rolul contailor și auditorilor

78. Art.14 din Legea nr. 729 din 15.2.1996 cu privire la activitatea de audit enunță obligațiile auditorilor care trebuie, în deosebi, să informeze agentul economic că nu pot continua activității lor de audit (dacă nu sunt lichidate încălcările depistate), să renunțe la executarea activității de audit dacă au vre-un interes la agentul economic și asigurarea confidențialității informației de care dispun. În paragrafele 32 și 34 ale Standardului Național de Audit 250 cu privire la „luarea în considerare a exigențelor actelor legislative și normative în exercitarea activității de audit a rapoartelor financiare” – aprobate și puse în aplicare din ordinul Ministerului Finanțelor nr. 62 din 12.6.2000, este prevăzut că auditorul trebuie să comunice imediat consiliului de administrare și direcției

agentului economic ori să se convingă de faptul că ei sunt informați de acest lucru, despre nerespectarea exigențelor actelor normative descoperite de el. Dacă auditorul are motive să creadă că conducerea este implicată în violarea exigențelor normative și că nu există un organ superior pe care el trebuie să-l anunțe, ori dacă auditorul are motiv să creadă că sesizarea sa nu va fi luată în considerație ori dacă el nu știe cui trebuie să comunice despre faptul descoperit, auditorul trebuie să recurgă la o consultație juridică.

79. EEG nu a putut să-i întâlnească nici pe reprezentanții auditorilor, nici pe cei ce exercită activitatea de expert în contabilitate. Ea a aflat că profesia de expert contabil nu este de fapt reglementată. Nu există linii directoare, formare profesională pentru auditori și contabili (și alte profesii de consiliere) în materie de depistare și semnalare a actelor de corupție și de spălare de bani.

b) Analiza

80. Posibilitatea instanței de judecată de a priva o persoană recunoscută vinovată de o infracțiune penală de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita anumite activități nu este prevăzută pentru comiterea infracțiunilor de corupție activă, de trafic de influență, de luare de mită, vizate în art. 325, 326 și 334 din Codul penal. Conform răspunsurilor la chestionar ale autorităților din Moldova pedeapsa complementară de privare de dreptul de a ocupa funcții de conducere pentru o perioadă de timp între un an și cinci ani, prevăzută de art. 65 al Codului Penal, ar putea fi aplicată chiar și în cazul în care nu este prevăzută de către Codul penal „dacă, ținând cont de caracterul infracțiunii comise de către acuzat, instanța găsește inadmisibil ca vinovatul să poată să se bucure de aceleași drepturi pe care le-a folosit pentru a comite infracțiunea”. EEG se întreabă dacă acest argument este bine fondat, deoarece în aparență este lipsit de orice bază textuală și că nici o decizie judiciară nu vine să o susțină. Principiul legalității pedepselor pare să se opună aplicării vreunei sancțiuni, chiar și ca măsură de pedeapsă complementară, odată ce nu a fost prevăzută într-un text accesibil, înaintea comiterii infracțiunii.

81. Înregistrarea obligatorie a societăților comerciale, celor civile și a asociațiilor la Camera Înregistrării de Stat permite de a cunoaște identitatea conducătorilor și fondatorilor acesteia. De altfel, la societățile de persoane (societăți în nume colectiv mai ales), numele asociațiilor este de asemenea cunoscut. Modificările conducătorilor care au intervenit după înmatricularea persoanei juridice trebuie la fel înregistrate. Totalitatea acestor informații este accesibilă persoanelor

terțe, contra unei remunerări, cât și organelor de urmărire penală (gratuit și direct). Informatizarea sistemului permite să de a le obține într-un termen scurt. Printre verificările pe care le operează, Camera Înregistrării de Stat se asigură, pornind de la deciziile care îi sunt transmise de către instanțele judiciare, că conducătorii nu sunt privați de dreptul de gestionare. Conform informațiilor primite de către EEG, ea primește totuși un număr nu prea mare de interdicții profesionale, ceea ce permite să conchidem, că această pedeapsă complementară este puțin aplicată de către judecători și că deciziile de acest tip nu sunt transmise regulat Camerei Înregistrării de Stat. Reglementarea în vigoare prevede acest control doar la momentul înscrierii persoanei juridice. Ulterior nu există un control, astfel încât o persoană condamnată la privarea de un drept ar putea să conducă în continuare o societate, pe care a constituit-o anterior condamnării. Dacă sistemul actual permite în condiții satisfăcătoare de a cunoaște numele conducătorilor persoanelor juridice chiar și a fondatorilor, el nu asigură în schimb o vigoare suficientă asupra persoanelor private de dreptul de a conduce o societate.

82. În temeiul celor de mai sus, **EEG recomandă: i) de a implementa un regim corespunzător de interdicții profesionale în caz de condamnare pentru infracțiuni penale, cum ar fi corupția, trafic de influență și spălare de bani; ii) de a invita procurorii să ceară de fiecare dată, când este necesar, privarea de dreptul de a exercita funcții de conducere; iii) de a cere instanțelor de judecată ca deciziile lor rămase definitive să fie transmise Camerei Înregistrării de Stat; iv) de a prevedea ca controlul exercitat de Camera Înregistrării de Stat asupra incapacității profesionale să aibă loc pe parcursul întregii activități a persoanei juridice.**

83. Art.21 din Codul penal prevede din 2003, răspunderea penală a persoanelor juridice de drept privat pentru un număr limitat de infracțiuni, când ele au fost comise în numele și în favoarea lor de către conducătorii lor. Aceasta constituie un progres important în legislație. Conform EEG există și aici câteva lacune. În primul rând, răspunderea penală a persoanei juridice nu este prevăzută în cazul, în care lipsa de control în cadrul acesteia face posibilă comiterea infracțiunii. În al doilea rând, răspunderea penală a persoanelor juridice este expusă pentru un număr limitat de infracțiuni, dintre care nu fac parte traficul de influență și diversele incriminări de corupție. Conform autorităților din Moldova un proiect de lege ce vizează „să pună în conformitate legislația națională cu Convenția penală despre corupție” ar fi fost elaborat. EEG nu a putut să obțină informații în ceea ce privește acest

proiect.⁴⁶ În al treilea rând, Codul penal prevede responsabilitatea penală a persoanelor juridice în caz de spălare de bani. Totuși, unii magistrați au împărtășit îndoielile lor asupra aplicării acestui sistem de responsabilitate, ținând cont de contradicțiile care ar fi existat între aceste texte. În al patrulea rând, pedeapsa cu amendă cuprinsă între 10000 și 200000 Lei (de la 625 la 12500 Euro), nu pare a corespunde art.18 din Convenția penală privind corupția. Ea nu permite sancționarea eficace a unei societăți din Moldova sau internațională, care recurge la practici de corupție pentru a obține piețe și avantaje. Apoi, nu există nici un registru care să permită de a ține evidența condamnărilor penale ale persoanelor juridice. Lipsa unui astfel de sistem face dificilă și chiar uneori imposibilă, aplicarea în practică a regulilor de recidivă sau monitorizarea privărilor de unele drepturi profesionale, care ar putea afecta persoana juridică (de exemplu: excluderea de pe piețele publice). În opinia tuturor persoanelor întâlnite procurorii nu pornesc decât în foarte puține cazuri urmărirea penală în privința persoanelor juridice și mai puțin dosare ajung în instanță. În timpul vizitei EEG la Curtea Supremă de Justiție li s-a adus la cunoștință despre un singur dosar de acest tip, în privința unei universități, căreia i s-a imputat deschiderea a două filiale în contradicție cu legea în vigoare. Acestea se explică prin introducerea recentă a noțiunii de răspundere penală a persoanelor juridice în cadrul legislației din Moldova (2003), dar de asemenea și prin lipsa unei formări a magistraților la această noțiune juridică nouă. Centrul de pregătire a judecătorilor și a procurorilor n-a organizat decât două sesiuni vizând studierea răspunderii penale a persoanelor juridice, ambele având loc în 2005. Altele două sunt prevăzute pentru 2006. **EEG recomandă, de a prevedea conform Convenției penale despre corupție răspunderea penală a persoanelor juridice pentru corupție activă și trafic de influență; de a clarifica aplicarea răspunderii penale a persoanelor juridice pentru spălarea banilor; de a prevedea mai multe sesiuni de pregătire profesională a magistraților privind noțiunea de responsabilitate penală a persoanelor juridice cu scopul de a asigura aplicarea sa în practică; de a prevedea sancțiuni efective, proporționale și descurajatoare; și de a prevedea cât mai curînd posibil introducerea unui cazier juridic pentru persoanele juridice condamnate.**

84. În funcție de informațiile scrise și cele orale transmise de către autoritățile din Moldova, se pare că încălcarea normelor contabile este sancționată de către Codul Fiscal și de Codul cu privire la Contravențiile administrative. De altfel, ea poate să constituie o infracțiune penală dacă este comisă în scopul unei evaziuni fiscale (art.

⁴⁶ Acest proiect de lege a fost aprobat de Guvern și la 02.08.2006 a fost transmis Parlamentului.

244 din Codul penal). Utilizarea facturilor false și înscrierile contabile eronate cu scopul de a disimula infracțiuni de corupție sau de trafic de influență pot fi la fel urmărite penal. Situația nu pare totuși satisfăcătoare chiar dacă numărul de facturi false ar fi în descreștere, conform spuselor reprezentanților Ministerului Finanțelor. De fapt, sancțiunile prevăzute în texte par ridicole pentru faptele care pot avea legătură cu corupția. În termenii art. 257 din Codul Fiscal amenda aplicată pentru persoanele, care intenționat au ținut o evidență contabilă incompletă sau incorectă, au participat la constituirea facturilor cu date inexacte este de maximum de 180 Lei (de 10 Euro) pentru fiecare document fals. Art. 162/1 din Codul cu privire la Contravențiunile Administrative, pedepsește doar cu o amendă de 37 Euro nerespectarea normelor contabile sau distrugerea registrelor contabile. Art.244 din Codul Penal nu poate fi aplicat decât atunci când aceste acțiuni corupătoare au ca scop favorizarea unei fraude fiscale. Aceste sancțiuni nu corespund actelor de corupție și nu par a fi descurajatoare, precum este prevăzut în art.19 a Convenției penale asupra corupției. Constatarea făcută de către EEG este susținută de unii din interlocutorii săi (CCCEC) care consideră că suma amenzii nu este adaptată la infracțiunile de corupție. Mai mult, EEG a remarcat în timpul vizitei sale necesitatea de a sensibiliza și pregăti magistrații pentru investigarea și pentru judecarea infracțiunilor contabile. **EEG recomandă de a incrimina manipulările contabile legate de fapte de corupție, după cum este prevăzut în art. 14 din Convenția penală de corupție, de a prevedea sancțiuni eficiente, proporționate și descurajatoare, cât și de a consolida formarea magistraților în acest domeniu.**

85. Cu toate că legislația din Moldova nu interzice în mod categoric întreprinderilor să scoată din veniturile impozabile cheltuielile legate de diferite forme de corupție, autoritățile din Moldova estimează că ea este suficientă pentru a stopa o astfel de practică. Conform Codului Fiscal, doar cheltuielile ordinare, necesare, achitate contra unei facturi care se referă la activitatea întreprinderii, sunt deductibile. O indulgență ce nu poate să depășească 0,1% din venitul impozabil al întreprinderii este totuși admisă de către administrația fiscală (decizie a Guvernului din 4.5.1998). Art.24 al.1 din Cod exclude scăderea de plată efectuată în interesul conducătorului sau al unui membru al familiei. Art. 24 al.10 din Codul Fiscal prevede că deducerea cheltuielilor este interzisă dacă contribuabilul nu poate confirma prin documente probante că aceste cheltuieli au fost suportate conform regulilor stabilite de Guvern. Dispozițiile în vigoare nu prezintă pentru EEG o garanție suficientă contra deductibilității de sume pe care o întreprindere ar putea face un vărsămînt pentru a corupe un funcționar sau un agent economic din sectorul privat. Plățile efectuate în acest scop, odată ce

ele au drept scop de a permite întreprinderii să obțină o piață sau un drept, pot să îndeplinească condițiile impuse de legislația în vigoare. În fond, administrația fiscală nu a emis nici un fel de indicații, circulare pentru a reaminti clar agenților economici și funcționarilor săi că sumele achitate de către întreprindere în aceste circumstanțe nu pot fi deduse din venitul impozabil. **EEG recomandă să fie puse în practică linii directorii (indicații, circulare) pentru administrația fiscală în scopul de a se asigura că cheltuielile legate de infracțiuni de corupție nu sunt în practică deductibile.**

86. Art.147 din Codul fiscal prevede asistența organelor de urmărire de către administrația fiscală în cadrul determinării obligațiilor fiscale ale contribuabilului. Mai mult ca atât, conform art.131 al aceluiași Cod, autoritățile fiscale au obligația să anunțe organele de urmărire penală despre faptele susceptibile de constituirea unei infracțiuni penale. Semnalarea se face direct la procuratură sau CCCEC. EEG nu s-a convins, pe parcursul vizitei sale, că mecanismul implementat de către administrația fiscală contribuie suficient la lupta contra corupției. A menționat totuși, că semnalele privind infracțiunile contabile sunt semnificative în ultimii trei ani (578, în 2005, 671 în 2004 și 878 în 2003).

87. Conform legislației în vigoare, contabilii și auditorii nu sunt obligați de a dezvălui autorităților de urmărire faptele delictuale pe care le-ar putea descoperi în exercitarea funcțiilor în cadrul societăților comerciale. Dacă un auditor descoperă o încălcare a reglementării în vigoare, el ar trebui, conform art. 14 al Legii din 15.21.1996 despre audit, să informeze „organele superioare” ale agentului economic care a comis fapta, sau, dacă încălcarea e comisă de un organ superior, sau auditorul crede că demersul său nu va fi luat în considerație, ar trebui să recurgă la o consultație juridică, în care nu se precizează cine suportă cheltuielile. EEG nu a reușit să cunoască opinia auditorilor referitoare la eficiența acestor dispoziții pentru depistarea faptelor de corupție și a infracțiunilor contabile. EEG pune la îndoială faptul, că organele de conducere ale agenților comerciali, informată de către auditori, anunță organele de urmărire despre existența faptelor de corupție. În aceste circumstanțe, **EEG recomandă de a examina în comun cu organizațiile profesionale ale auditorilor și experților contabili, măsurile care ar trebui luate pentru a ameliora situația în ceea ce privește semnalarea de către ei a bănuielilor de corupție autorităților (de exemplu, directive și pregătirea lor pentru depistarea și semnalarea faptelor de corupție).**

V. CONCLUZII

88. Moldova a realizat un număr considerabil de reforme în ultimii cincisprezece ani și numeroase legi au fost adoptate în toate domeniile de activitate. Autoritățile din Moldova au depus eforturi importante în ceea ce privește reforma administrativă cu scopul ca administrația să devină mai eficace, transparentă și aproape de cetățeni. Rămâne încă multe de făcut, începând cu implementarea rapidă și cât mai completă a Strategiei reformei administrației centrale și a Strategiei și Planurilor de acțiune Anti-corupție. E vorba anume de a încuraja participarea societății civile în procesele decizionale ale administrației, de a face mai transparentă funcționarea sa, de a separa funcțiile politice de cele administrative, funcțiile de elaborare a politicilor și actelor administrative de cele responsabile de executarea și controlul lor, și în fine, de a consolida obiectivitatea procedurilor de recrutare și evaluare a agenților publici, acordându-le perspective reale de carieră, pregătire și salarii decente pentru a limita riscurile de corupție. Trebuie de asemenea de consolidat controlul, procedurile disciplinare, regimul privind conflictele de interes și cel al declarațiilor de patrimoniu.

89. Politica penală a Guvernului este caracterizată prin punerea în aplicare a numeroaselor reforme, cum ar fi cea a Codului penal și a Codului de procedură penală, cât și consolidarea independenței sistemului judiciar și a profesionalismului magistraților. Aceste reforme trebuie pe viitor să ia în considerație, pe de o parte, prejudiciul economic și altele, aduse de corupție, confiscându-se efectiv bunurile rezultate din infracțiunile de corupție, și pe de altă parte, legătura dintre corupție, crima organizată și spălarea de bani.

90. În concluzie, sunt necesare reforme în ceea ce privește regimul de responsabilitate a persoanelor juridice, de interdicții profesionale și interzicerea deductibilității fiscale a mitei, cât și rolul auditorilor și experților contabili în depistarea și semnalarea infracțiunilor de corupție. De asemenea trebuie îmbunătățite regimul obligațiilor contabililor și sancțiunile prevăzute cu scopul ca ele să devină cu adevărat descurajatoare.

91. În temeiul celor de mai sus GRECO adresează următoarele recomandări Moldovei:

i. de a revizui și armoniza legislația existentă în ceea ce privește confiscarea și măsurile provizorii cu scopul ca instrumentele și bunurile echivalente rezultate din corupție sau infracțiuni conexe să poată fi confiscate (paragraful 22);

ii. de a consolida mijloacele anchetatorilor și procurorilor în sfera luptei contra corupției, de a crește eficacitatea și rapiditatea anchetelor financiare , inclusiv în cadrul dosarelor cu rezonanță din punct de vedere politic și economic și de a recurge mai sistematic la anchete patrimoniale (paragraful 28);

iii. de a supraveghea ca legislația relativă la mijloacele speciale de anchetă să fie adusă în conformitate cu dispozițiile Convenției penale de corupție(paragraful 31);

iv. de a lua măsuri (linii directoare, stagieri) cu scopul de a încuraja recurgerea în mod sistematic la măsurile provizorii și la confiscarea instrumentelor și bunurilor provenite din acte de corupție, inclusiv a echivalentului lor (paragraful 33);

v. de a lua toate măsurile care se impun cu scopul de a fi luate în considerație în toate domeniile luptei contra corupției, legăturile ei cu crima organizată și spălarea de bani, anume prin consolidarea capacităților de a scoate la iveală existența unor atare legături și prin contribuirea structurii de combatere a spălării banilor în lupta contra corupției, asigurându-se că instituțiile și profesiunile obligate să declare bănuielile, primesc directive și pregătirea necesară pentru depistarea și semnalarea actelor de corupție(paragraful 36);

vi. ca Strategia reformei administrative să fie pusă în aplicare într-o manieră cât mai completă; ca combaterea corupției și reforma administrativă să fie coordonate într-o manieră cât mai clară, insistându-se mai mult asupra riscurilor corupției din cadrul administrației; ca măsurile preconizate de această reformă vizând lupta contra corupției să fie extinse la nivel local și regional; și în fine, ca implementarea acestor măsuri să fie controlată într-un mod eficient (paragraful 60);

vii. de a continua să fie consolidată contribuția organelor de control administrativ în combaterea corupției pentru a obține rezultate reale, printre altele prin continuarea activității de evaluare a riscurilor de corupție în administrația publică și organizând noi cursuri de pregătire a funcționarilor în ceea ce privește identificarea și semnalarea infracțiunilor de corupție și a abuzurilor asemănătoare (paragraful 61);

viii. de a continua completarea legislației privind transparentă administrativă și de a asigura implementarea ei efectivă, anume prin consolidarea controlului aplicării regulilor în ceea ce privește

libertatea la informație, furnizând agenților publici o pregătire corespunzătoare în aceste domenii (paragraful 63);

ix. adoptarea unei legislații corespunzătoare în ceea ce privește conflictele de interes , inclusiv privind trecerea agenților publici în sectorul privat și de a implementa un sistem eficient de control al declarațiilor de patrimoniu și interese pentru agenții publici (paragraful 64);

x. de a introduce reguli clare ce ar favoriza semnalarea de către orice agent public a cazurilor de corupție și de a stabili o protecție corespunzătoare denunțătorilor („persoanelor ce dau alarma”) și de a reexamina modul de investigare a semnalelor de corupție din cadrul administrației publice, cu scopul de a asigura aplicarea rapidă a procedurilor corespunzătoare (paragraful 65);

xi. i) de a implementa un regim corespunzător de interdicții profesionale în caz de condamnare pentru infracțiuni penale, cum ar fi corupția, traficul de influență și spălarea de bani; ii) de a invita procurorii să ceară de fiecare dată, când este necesar, privarea de dreptul de a exercita funcții de conducere; iii) de a cere instanțelor de judecată ca deciziile lor rămase definitive să fie transmise Camerei Înregistrării de Stat; iv) de a prevedea ca controlul exercitat de Camera Înregistrării de Stat asupra incapacităților profesionale să aibă loc pe parcursul întregii activități a persoanei juridice (paragraful 82);

xii. de a prevedea conform Convenției penale despre corupție răspunderea penală a persoanelor juridice pentru corupție activă și trafic de influență; de a clarifica aplicarea răspunderii penale a persoanelor juridice pentru spălare de bani; de a prevedea mai multe sesiuni de pregătire profesională a magistraților privind noțiunea de responsabilitate penală a persoanelor juridice cu scopul de a asigura aplicarea sa în practică; de a prevedea sancțiuni efective, proporționale și descurajatoare; și de a prevedea cât mai curând posibil introducerea unui cazier juridic pentru persoanele juridice condamnate (paragraful 83);

xiii. de a incrimina manipulările contabile legate de fapte de corupție, după cum este prevăzut în art. 14 din Convenția penală de corupție, de a prevedea sancțiuni eficiente, proporționale și descurajatoare, cât și de a consolida formarea magistraților în acest domeniu (paragraful 84);

xiv. de a pune în practică linii directorii (indicații, circulare) pentru administrația fiscală în scopul de a se asigura că cheltuielile legate de infracțiuni de corupție nu sunt în practică deductibile (paragraful 85);

xv. de a examina în comun cu organizațiile profesionale ale auditorilor și experților contabili, măsurile care ar trebui luate pentru a ameliora situația în ceea ce privește semnalarea de către ei a bănuielilor de corupție autorităților (de exemplu, directive și pregătirea lor pentru depistarea și semnalarea faptelor de corupție) (paragraful 87).

92. În afară de aceasta GRECO invită autoritățile moldave de a ține cont de observațiile făcute în partea analitică a acestui raport (paragrafele 29,30 și 32).

93. În concluzie și conform art. 30.2 din Regulament GRECO invită autoritățile moldave de a prezenta pînă la **31 mai 2008** un raport despre implementarea recomandărilor de mai sus.