

Subiect: Propuneri de modificare și completare a Proiectului Strategiei naționale de integritate și anticorupție (SNIA) pentru anii 2017-2020, transmis pentru consultări publice de Centrul Național Anticorupție (CNA)

Adresată: Centrului Național Anticorupție, Persoana de contact: Dna Cristina ȚĂRNĂ, vice directoare, cristina.tarna@cna.md

Copie: Dna Victoria POPA, Șefa Secției Politici și Programe Anticorupție, victoria.popa@cna.md

Prezentate de: Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM, persoane de contact: Nadejda HRIPTIEVSCHI, nadejda.hriptievschi@crjm.org; Ilie CHIRTOACĂ, ilie.chirtoaca@crjm.org); Asociația pentru Democrație Participativă (ADEPT, persoana de contact Elena PROHNIȚCHI, elena@e-democracy.md); Promo-LEX (persoana de contact Pavel Postică, email: postica_pavel@yahoo.com)

Data: 24 februarie 2017

Expediat prin poștă electronică

Explicații cu privire la forma și conținutul documentului:

Prezentul document include două părți. Prima parte include propunerile punctuale de modificare și completare ale SNIA 2017-2020 și a planului de acțiuni, versiunea documentelor transmise de CNA pentru dezbaterile din 23 februarie 2017 (fără Pilonul VIII). Pentru comoditate, propunerile sunt prezentate sub formă de tabel. A doua parte include propunerea de excludere a Pilonului VIII din versiunea SNIA prezentată pentru dezbaterile din 16 februarie 2017 și argumentarea propunerii respective. Propunerea și argumentarea sunt prezentate în text, nu tabel.

I. PROPUNERI DE MODIFICARE/COMPLETARE A SNIA 2017-2020 ȘI A PLANULUI DE ACȚIUNI:

Nr.	Textul actual	Textul propus / Modificarea / excluderea propusă	Argumentare
PROIECTUL SNIA 2017-2020			
1.	Capitolul III. Enumerarea pilonilor și alin. 2: „Pentru primii șapte piloni ai Strategiei sînt descrise problemele, țintele specifice ale obiectivului 16 de dezvoltare durabilă ale ONU relevante pilonului, obiectivele pilonilor, indicatorii de impact, prioritățile pentru depășirea problemelor, rezultatele scontate, indicatorii de rezultat și	De exclus Pilonul VIII. Societatea civilă și mass-media De modificat alin. 2 după cum urmează (subliniate cele propuse): „Pentru <u>cei șapte piloni ai</u> Strategiei sînt descrise problemele, țintele specifice ale obiectivului 16 de dezvoltare durabilă ale ONU relevante pilonului, obiectivele pilonilor, indicatorii de impact, prioritățile pentru depășirea problemelor, rezultatele scontate, indicatorii de rezultat și	A se vedea argumentele cu privire la excluderea Pilonului VIII în partea II a documentului. Excluderea din enumerarea din Cap. III este propusă pentru claritate și coerență. Indicarea denumirii unui Pilon va crea confuzie la interpretare. În același timp, se propune includerea unei referințe cu privire la rolul societății civile și mass-media.

Nr.	Textul actual	Textul propus / Modificarea / excluderea propusă	Argumentare
	evaluarea costurilor implementării priorităților fiecărui dintre acești piloni.”	evaluarea costurilor implementării priorităților fiecărui dintre acești piloni. <u>Societatea civilă și mass-media au un rol important în sistemul național de integritate și urmează să contribuie la implementarea eficientă a Strategiei prin monitorizare independentă și imparțială și informarea societății despre deficiențele din sistem.</u> ”	
2.	Capitolul I. Descrierea situației „Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018 și-a propus ca obiectiv principal creșterea bunăstării, siguranței și calității vieții cetățenilor, care urmează a fi atins inclusiv prin eradicarea corupției și garantarea supremației legii. Combaterea corupției este una din prioritățile fundamentale ale programului de guvernare care prevede un spectru de măsuri complexe și bine centrate pe următoarele domenii vulnerabile: politici anticorupție, independența și eficiența instituțiilor; combaterea corupției politice, combaterea corupției în organele de drept și justiție, combaterea îmbogățirii ilicite și confiscarea produselor infracțiunilor de corupție și conexe, combaterea fraudării utilizării fondurilor externe, controlul averilor, intereselor personale și al conflictelor de interese; integritatea instituțională și servicii publice pe platforme electronice. Una din măsurile stabilite în Programul de activitate al	De completat după cum urmează (subliniate cele propuse) „Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018 și-a propus ca obiectiv principal creșterea bunăstării, siguranței și calității vieții cetățenilor, care urmează a fi atins inclusiv prin eradicarea corupției și garantarea supremației legii. Combaterea corupției este una din prioritățile fundamentale ale programului de guvernare care prevede un spectru de măsuri complexe și bine centrate pe următoarele domenii vulnerabile: politici anticorupție, independența și eficiența instituțiilor; combaterea corupției politice și consolidarea practicilor de <u>transparență a raportării financiare a partidelor</u> , combaterea corupției în organele de drept și justiție, combaterea îmbogățirii ilicite și confiscarea produselor infracțiunilor de corupție și conexe, combaterea fraudării utilizării fondurilor externe, controlul averilor, intereselor personale și al conflictelor de interese; integritatea instituțională și servicii publice pe platforme electronice. Una din măsurile stabilite în Programul de activitate al Guvernului 2016-2018 prevede necesitatea evaluării Strategiei Naționale Anticorupție (în continuare – SNA) pe anii 2011-2015, extinderea calendarului de implementare a	Sistemul actual de raportare financiară a partidelor politice este defectuos. Circa 40% din partidele politice nu prezintă rapoarte financiare. Rapoartele financiare prezentate de partidele politice sunt incomplete și cu multiple erori. Pentru detalii a se vedea https://promolex.md/1869-analiza-rapoartelor-financiare-semestriale-2016-i-ale-partidelor-politice/ https://promolex.md/24-studiu-strategii-practici-si-instrumente-de-finantare-a-partidelor-politice-in-republica-moldova/

Nr.	Textul actual	Textul propus / Modificarea / excluderea propusă	Argumentare
	Guvernului 2016-2018 prevede necesitatea evaluării Strategiei Naționale Anticorupție (în continuare – SNA) pe anii 2011-2015, extinderea calendarului de implementare a acesteia cu un an și adoptarea noii Strategii anticorupție pentru următoarea perioadă.”	acesteia cu un an și adoptarea noii Strategii anticorupție pentru următoarea perioadă.”	
3.	Pilonul III: Justiția și agențiile anticorupție Alin. 3 , pag. 10 „Lipsa unei specializări a judecătorilor și/sau a instanțelor în examinarea actelor de corupție, asimilate și conexe corupției nu permite îmbunătățiri rapide a practicii judiciare pe marginea acestor dosare, dosarele de corupție de rezonanță nefiind examinate cu celeritate din cauza încărcăturii instanțelor de drept comun, iar pedepsele aplicate în cazul condamnărilor – rareori pot fi considerate descurajante.”	De exclus referința la instanțe specializate. Respectiv, de expus textul după cum urmează: „Lipsa unei specializări a judecătorilor în examinarea actelor de corupție, asimilate și conexe corupției nu permite îmbunătățiri rapide a practicii judiciare pe marginea acestor dosare, dosarele de corupție de rezonanță nefiind examinate cu celeritate din cauza încărcăturii instanțelor de drept comun, iar pedepsele aplicate în cazul condamnărilor – rareori pot fi considerate descurajante.”	Propunem excluderea referinței cu privire la specializarea instanțelor de judecată în materie de corupție, cu păstrarea sintagmei „specializarea judecătorilor”. Crearea unei / mai multor instanțe specializate în materie de corupție nu este una oportună pentru Republica Moldova din următoarele cauze principale: 1) Riscurile sporite de influență asupra judecătorilor din judecătoria specializată. Concentrarea tuturor cauzelor de corupție și a celor conexe (cauze de corupție mai departe) pentru examinare de câțiva judecători în mod evident creează premise mai ușoare pentru terți de a-i influența. Este mult mai ușor de a influența un număr mic și cunoscut de judecători, decât un corp de judecători de la judecătoria, curțile de apel și CSJ; 2) Crearea instanțelor specializate va limita considerabil repartizarea aleatorie a dosarelor de corupție, care reprezintă o importantă garanție pentru prevenirea corupției în sistemul judiciar;

Nr.	Textul actual	Textul propus / Modificarea / excluderea propusă	Argumentare
			<p>3) Practica și recomandările internaționale nu recomandă fără echivoc specializarea judecătorilor. Din contra, chiar în Avizul nr. 15 (2012) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) se avertizează despre riscurile unei specializări înguste și nicidecum nu se recomandă crearea instanțelor specializate decât după o analiză foarte minuțioasă a contextului și luării tuturor măsurilor pentru a nu permite crearea unui grup special de judecători. CCJE a identificat, de asemenea, un șir de posibile limite și pericole ale specializării judecătorilor, care pot fi consultate aici.</p> <p>În 2015, CRJM a prezentat o opinie privind proiectul legii de creare a judecătoriei Anticorupție și a completului specializat la Curtea de Apel și CSJ, care poate fi consultată aici.</p>
4.	<p>Pilonul III: Justiția și agențiile anticorupție Nota de subsol nr. 20, pag. 11 „Comisia Națională de Integritate, instituită în anul 2012 a fost reformată în Autoritatea Națională de Integritate în anul 2016, Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și a Corupției a fost reformat în anul 2012 în Centrul Național Anticorupție care, la rîndul său, a fost de cîteva ori re-subordonat de la Guvern la Parlament și vice-versa, Procuratura Anticorupție creată în anul 2005 a fost reorganizată pe parcursul anului 2016 în</p>	<p>Propunem expunerea notei nr. 20 după cum urmează: „Comisia Națională de Integritate, instituită în anul 2012, a fost reformată în Autoritatea Națională de Integritate în anul 2016, <u>reformă care este în curs de realizare, până în februarie 2017 fiind numit doar Consiliul de Integritate</u>, Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și a Corupției a fost reformat în anul 2012 în Centrul Național Anticorupție care, la rîndul său, a fost de cîteva ori re-subordonat de la Guvern la Parlament și vice-versa, Procuratura Anticorupție creată în anul 2005 a fost reorganizată pe parcursul anului 2016 în cadrul reformei procuraturii.”</p>	<p>Propunem completarea notei de subsol cu informație despre reforma în curs de realizare cu privire la ANI și excluderea sintagmei „Pachetul de reformă a CNI (ANI) adoptat în 2016, imediat după adoptare și punere în aplicare a fost supus unui șir de critici din partea societății civile și a autorității reformate, fiind depistate mai multe carențe și lacune și în acest context, reforma CNI (ANI) aparent nu este definitivată.” Sintagma care este propusă spre excludere operează cu informație vagă despre critici imediate după adoptarea pachetului, valoarea cărora este inexplicabilă aici. Critici au fost și cu privire la reforma/ lipsa reformei CNA, și a Procuraturii</p>

Nr.	Textul actual	Textul propus / Modificarea / excluderea propusă	Argumentare
	<p>cadrul reformei procuraturii. Pachetul de reformă a CNI (ANI) adoptat în 2016, imediat după adoptare și punere în aplicare a fost supus unui șir de critici din partea societății civile și a autorității reformate, fiind depistate mai multe curențe și lacune și în acest context, reforma CNI (ANI) aparent nu este definitivată.”</p>		<p>Anticorupție, dar acele critici nu sunt menționate în nota de subsol nr. 20. Din expunerea curentă reiese că doar reforma ANI a fost supusă criticilor, ceea ce dă impresia unei atitudini critice a autorului documentului doar față de ANI. Având în vedere importanța reformei ANI pentru sistemul național de integritate, este deosebit de importantă tratarea adecvată a acesteia. Incluziunea unor referințe vagi, fără indicarea surselor, și evitarea unei abordări similare față de celelalte două instituții anticorupție, doar mărește înțelegerea nefondată a pachetului de integritate și a reformei ANI. Din aceste considerații propunem excluderea sintagmei respective.</p>
5.	<p>Pilon IV. Țintele specifice ale Obiectivului 16 de dezvoltarea durabilă al ONU:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducerea semnificativă a fluxurilor ilicite financiare [...] (16.4); • Reducerea semnificativă a corupției și mituirii în toate formele sale (16.5); <p>Pag. 5</p>	<p>De completat, după cum urmează (subliniate modificările propuse)</p> <p>Țintele specifice ale Obiectivului 16 de dezvoltarea durabilă al ONU:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducerea semnificativă a fluxurilor ilicite financiare [...] (16.4); • Reducerea semnificativă a corupției și mituirii în toate formele sale (16.5); • Asigurarea accesului la informații a publicului larg [...] (16.10). 	<p>Informarea publicului larg este un obiectiv la care trebuie să tindem.</p>
6.	<p>Pilon IV. Comisia Electorală Centrală și partidele politice, rezultatele scontate IV.1 Transparența finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale</p>	<p>De completat după cum urmează:</p> <p>De completat cu un nou rezultat (subliniat):</p> <p>-Societate informată cu privire la sursele de finanțare ale partidelor politice și a campaniilor electorale</p> <p>- <u>Criteriile de finanțare a partidelor politice revizuite</u>, iar la indicatorii de rezultat cu un nou indicator „<u>Plafonul pentru finanțările private este redus</u>”.</p>	<p>Finanțarea partidelor politice constituie una din cauzele esențiale a corupției, așa cum este menționat și în document. Instituirea unor criterii clare de finanțare a partidelor politice și reducerea plafonului pentru finanțări private sunt imperative pentru reducerea corupției în rândul partidelor politice, așa cum este recomandat și de GRECO.</p>

Nr.	Textul actual	Textul propus / Modificarea / excluderea propusă	Argumentare
7.	<p>Pilon IV. Indicatori de rezultat IV.1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Monitorizare publică posibilă • Rapoartele financiare ale partidelor politice, privind finanțarea campaniilor electorale disponibile 	<p>De completat după cum urmează (subliniate)</p> <p>Indicatori de rezultat IV.1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Monitorizare publică posibilă <u>a veniturilor și cheltuielilor partidelor politice, a concurenților electorali și elaborarea rapoartelor periodice de monitorizare</u> • Rapoartele financiare <u>anuale și semestriale ale partidelor politice, dar și cele privind finanțarea campaniilor electorale plasate pe o platformă digitală care să permită reutilizarea datelor</u> • <u>Plafonul pentru finanțările private este redus</u> 	<p>Indicatorii de rezultat trebuie să fie mai expliți și în corespundere cu rezultatele scontate.</p>
8.	<p>Pilon IV. Indicatori de rezultat IV.2</p>	<p>De completat cu doi noi indicatori de rezultat IV.2 (subliniate)</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Capacitățile consolidate ale ofițerilor de urmărire penală, a procurorilor și judecătorilor în vederea cercetării cazurilor ilegale de finanțare a partidelor politice și a campaniilor electorale și corupere a alegătorilor</u> • <u>Interconexiunea digitală/online a platformei de recepționare a rapoartelor partidelor politice/concurenților electorali a CEC cu baza de date a IPFS, a Curții de Conturi, a IGP stabilită și aplicată</u> 	<p>La moment capacitățile organelor de drept pentru a contracara situațiile dubioase și ilegale de finanțare a partidelor politice, campaniilor electorale, corupere a alegătorilor sunt limitate. Nu există o conexiune între bazele de date ale organelor de drept și CEC care ar permite schimbul operativ de informații relevante dar și verificarea rapoartelor financiare ale partidelor politice.</p>
9.	<p>Capitolul IV Alin. 4 pag. 21 – Monitorizare și control independent și imparțial</p>	<p>De înlocuit sintagma „pilonul societății civile și mass-media” cu sintagma „societatea civilă și mass-media”.</p>	<p>Modificare minoră, pentru conformarea textului după ce a fost exclus pilonul VIII.</p>
10.	<p>Capitolul V. Procedurile de raportare și monitorizare</p>	<p>Propunem înlocuirea sintagmei „organizații neguvernamentale” cu sintagma „organizațiile necomerciale”.</p>	<p>Termenul „organizații necomerciale” este conform terminologiei utilizate de Legislație. Codul Civil, Secțiunea a 5-a definește organizațiile necomerciale (asociațiile, fundațiile, instituțiile). Considerăm terminologia propusă ca fiind una mai incluzivă.</p>

Nr.	Textul actual	Textul propus / Modificarea / excluderea propusă	Argumentare
11.	Capitolul V. Componența grupurilor de monitorizare	<p>Grupul de monitorizare 1 urmează a fi supliniți după cum urmează:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Președinții fracțiunilor parlamentare • Reprezentantul Președintelui Republicii Moldova • <p>Grupul de monitorizare 2 urmează a fi supliniți după cum urmează:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reprezentantul Președintelui Republicii Moldova • 2 reprezentanți desemnați de Confederația Națională a Sindicatelor din Moldova • 2 reprezentanți desemnați de Confederația Națională a Patronatului din Moldova <p>Grupul de monitorizare 3 urmează a fi supliniți după cum urmează:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reprezentantul Președintelui Republicii Moldova • Reprezentantul organului de urmărire penală al MAI 	Pentru a crește reprezentativitatea grupurilor de monitorizare.
12.	Capitolul V. „Raportul de evaluare finală a implementării Strategiei se întocmește de Secretariat și se completează de către un evaluator extern independent, care va da o apreciere proprie a constatărilor, pornind de la rapoartele alternative ale societății civile, alte evaluări și aprecieri naționale și internaționale relevante. Evaluatorul extern independent va fi selectat în baza unui concurs public anunțat de Parlament. Raportul de evaluare finală a implementării Strategiei	<p>Se propune modificarea după cum urmează (subliniate)</p> <p>„Raportul de evaluare finală a implementării Strategiei se întocmește de Secretariat și se completează de către un evaluator extern independent, care va da o apreciere proprie a constatărilor, pornind de la rapoartele alternative ale societății civile, alte evaluări și aprecieri naționale și internaționale relevante. Evaluatorul extern independent va fi selectat în baza unui concurs public <u>organizat de CNA și ANI, cu participarea partenerilor de dezvoltare</u>. Raportul de evaluare finală a implementării Strategiei va fi audiat în plenul Parlamentului, care va adopta o hotărâre pe marginea lui.”</p>	Pentru a exclude contradicția care ar putea apărea, evaluatorul fiind selectat de Parlament și se expună pe performanța Parlamentului, propunem modificarea procedurii de selectare cu atribuirea competenței de selectare a expertului celor două instituții-pilon cheie ale SNIA.

Nr.	Textul actual	Textul propus / Modificarea / excluderea propusă	Argumentare
	<p>va fi audiat în plenul Parlamentului, care va adopta o hotărâre pe marginea lui.”</p> <p>Pag.24</p>		
13.	<p>Capitolul V: „Desemnarea reprezentanților societății civile în cadrul grupurilor de monitorizare se face de către Consiliul ONG și Alianța Anticorupție conform criteriilor de:”</p>	<p>Propunem înlocuirea cu următorul text: „Desemnarea reprezentanților societății civile în cadrul grupurilor de monitorizare se face de către Consiliul ONG conform criteriilor de:”</p>	<p>Doar un singur actor urmează să desemneze reprezentanți în grupurile de monitorizare ori altfel sunt posibile conflicte de interpetare care instituție și cîți și în grupuri de monitorizare urmează să desemneze ONG-uri. Propunem Consiliul ONG pentru că este o platformă mai reprezentativă decât Alianța Anticorupție. Totuși, dacă nu se acceptă, atunci propunem menținerea doar a Alianței Anticorupție ca uniune de ONG-uri axată pe monitorizarea continuă a politicilor anticorupție.</p>
PROIECTUL PLANULUI DE ACȚIUNI PENTRU SNIA 2017-2020			
1.	<p>Pilon II, Prioritatea II.1, Acțiunea 3 „Asigurarea respectării regimului declarării averilor și intereselor personale”</p>	<p>De completat indicatorii de progres cu următorul indicator: „Numărul actelor de constatare ANI privind existența averii <u>nejustificate</u>”, după indicatorul actual „Numărul total de declarații de averi și interese transmise anual la ANI de la entitățile publice.”</p>	<p>Indicatorul va permite evaluarea competenței respective a ANI.</p>
2.	<p>Pilon II, Prioritatea II.1, Acțiunea 3 „Asigurarea respectării accesului la informații de interes public ”</p>	<p>De completat indicatorii de progres cu următorul indicator: „Numărul refuzurilor de acces la informație”, înainte de indicatorul „Numărul contestațiilor depuse anual în instanța de judecată împotriva refuzului entităților publice de a oferi acces la informații.”</p>	<p>Indicatorul este important pentru evaluarea gradului de implementare a legislației, deoarece refuzurile numeroase pot indica o problemă sistemică.</p>
3.	<p>Pilon II, Prioritatea II.3, Acțiunea 34 „Înaintarea acțiunilor în regres împotriva responsabililor de condamnarea Republicii Moldova la CtEDO”</p>	<p>De exclus PA din implementatori</p>	<p>PA nu are competențe ce țin de acțiunile de regres</p>
4.	<p>Pilon III, Prioritatea III.1, Acțiunea 2</p>	<p>De exclus necesitatea dotării CSM și CSP cu poligraf</p>	<p>Dotarea cu poligraf este costisitoare, iar numărul persoanelor ce urmează a fi testate de CSM și CSP</p>

Nr.	Textul actual	Textul propus / Modificarea / excluderea propusă	Argumentare
	„Dotarea cu aparate de poligraf a CSM, CSP, SV și MAI”		este mic pentru a dota fiecare instituție cu poligraf separat. Testarea la poligraf pentru judecători și procurori poate fi efectuată de SIS, în cooperare cu CSM și CSP. Mai mult, nu sunt specialiști suficienți în țară pentru a avea atât de multe dispozitive de poligraf cum se propune.
5.	Pilon III, Prioritatea III.2, Acțiunea 5 „Instituirea instanțelor/completelor specializate pentru examinarea dosarelor de corupție, asimilate și conexe corupției”	De modificat după cum urmează: „Specializarea judecătorilor pentru examinarea dosarelor de corupție, asimilate și conexe corupției”	Argumentele pentru excluderea sintagmei „instanțelor/completelor specializate” sunt indicate mai sus, la p. 2, cu privire la Pilonul III: Justiția și agențiile anticorupție Alin. 3 , pag. 10 din proiectul SNIA. Crearea instanțelor / completelor specializate este un subiect controversat și necesită o argumentare sporită. De asemenea, acesta este un subiect în care puterea judecătorească trebuie să aibă competența de a decide cea mai bună modalitate de realizare a obiectivului scontat în SNIA. Sintagma „specializarea judecătorilor” este una mai largă, care poate include fie specializarea pe instanțe, pe complete, specializarea judecătorilor din completele existente, specializarea informală și alte modalități. O asemenea decizie urmează a fi luată după o analiză temeinică a contextului. Pentru a evita includerea într-un document de politici a unei decizii care de fapt urmează a fi luată fie de Parlament, fie de puterea judecătorească, propunem includerea unei sintagme mai cuprinzătoare și evitarea unor soluții concrete în SNIA.
6.	Pilon III, Prioritatea III.2, Acțiunea 6 „Asigurarea instanțelor/completelor specializate pentru examinarea dosarelor	De exclus	Argumente similare celor de mai sus, p. 3, cu privire la acțiunea 5 a Pilonului III, Prioritatea III.2, Acțiunea 6. În Avizul nr. 15 (2012) al CCJE se menționează

Nr.	Textul actual	Textul propus / Modificarea / excluderea propusă	Argumentare
	de corupție, asimilate și conexe corupției cu resurse umane, tehnice și financiare suficiente, în conformitate cu prevederile legislației ce reglementează statutul judecătorilor din aceste instanțe/complete”		expres riscurile creării condițiilor diferite pentru unele instanțe / complete de judecători față de altele. Mai mult, includerea acestei acțiuni denotă deja o obligație de a institui anume forma propusă de specializare, prin instanțe sau complete specializate. Chiar dacă se va decide o asemenea modalitate, aceasta urmează a fi decisă în urma analizelor suficiente și în baza unui proces decizional complet, nu prin indicarea în SNIA și Planul de Acțiuni.
7.	Pilon III, Prioritatea III.2	De completat cu o acțiune nouă, înainte de Acțiunea 7 (cu privire la PA), după cum urmează: „Revizuirea cadrului legal în vederea limitării competențelor Procuraturii Anticorupție doar la cauzele de corupție mare”	Reforma Procuraturii Anticorupție declarată de factorii de decizie în 2016 și prevăzută de Legea cu privire la procuratură din 2016 prevede un mandat clar al Procuraturii Anticorupție limitat la cauzele de corupție mare. În prezent, Procuratura Anticorupție instrumentează cauze ce nu țin de corupție și transmite cauze în instanță atât de corupție mare, cât și de celelalte cauze de corupție. Un asemenea mandat / competență este mult prea larg și nu permite Procuraturii Anticorupție să-și canalizeze în mod eficient și calitativ eforturile pe cauzele complicate de corupție mare. Foaia de Parcurș a Guvernului din 2016 a prevăzut expres reforma PA pentru a se concentra pe cauze de corupție mare, dar așa și nu a fost implementată.
8.	Pilon III, Prioritatea III.2, Acțiunea 9 „Implementarea platformei electronice de depunere a declarațiilor de averi și interese”	De completat cu următorii indicatori de progres: „1. <u>Interoperabilitatea datelor dintre platformă și registrele de stat și private asigurată;</u> 2. <u>Subiecții declarării averilor și intereselor personale instruiți privind depunerea electronică a declarațiilor anule de avere și interese;</u> ” după indicatorul „Platforma electronică de depunere a declarațiilor de averi și interese lansată și funcțională”.	Guvernul urma să asigure interoperabilitatea platformei electronice cu registrele private și publice încă în august 2016 (la intrarea în vigoare a legii 133/2016, dispoziții finale), însă acest lucru nu s-a realizat, inclusiv din cauza procesului de reformare a ANI. Pentru a asigura implementarea acestei obligații, propunem includerea indicatorilor specifici de progres.

Nr.	Textul actual	Textul propus / Modificarea / excluderea propusă	Argumentare
			<p>Procesul de instruire a funcționarilor publici urmează să demareze înainte de lansarea platformei online-de instruire (acțiunea 20. Prioritatea III.3). Instruirea directă este necesară și din considerentul constrângerilor tehnice și de abilităților reduse de operare a computerului în rândul mai multor subiecți la nivelul APL</p>
9.	<p>Pilon III, Prioritatea III.2, Acțiunea 9 „Atribuirea competențelor Ministerului Afacerilor Interne de efectuare a urmăririi penale a infracțiunilor de corupție săvârșite de angajații săi, cu respectarea competențelor stabilite pentru Procuratura Anticorupție”</p>	De exclus	<p>Conform reglementărilor actuale, în cazul infracțiunilor prevăzute de art.181¹, 181², 242¹, 242², 324–329, 332–335 și cele comise cu folosirea situației de serviciu, prevăzute la art.190 și 191, comise de ofițeri de urmărire penală și ofițeri de investigații, urmărirea penală se efectuează de Procuratura Anticorupție. Pentru infracțiunile comise de ofițeri de urmărire penală, colaboratori de poliție și colaboratori ai organelor care desfășoară activitate specială de investigații, în legătură cu exercitarea atribuțiilor de serviciu, urmărirea penală este exercitată de procurori.</p> <p>Din textul acțiunii nu este clar dacă se are în vedere anularea competențelor procurorilor și/sau doar a procuraturii anticorupție cu privire la urmărirea penală a infracțiunilor de corupție comise de angajații MAI sau dacă se are în vedere altceva. Acest lucru nu este acceptabil, deoarece investigarea de către procurori constituie o garanție importantă atât pentru asigurarea inițierii unor asemenea investigații (tentația de a nu investiga proprii colegi este mare), cât și pentru corectitudinea investigațiilor (investigarea propriilor angajați ar putea fi și un instrument de presiune internă).</p>

Nr.	Textul actual	Textul propus / Modificarea / excluderea propusă	Argumentare
			Formularea vagă a acțiunii va duce la imposibilitatea implementării și monitorizării gradului de implementare a acesteia
10.	Pilon III, Prioritatea III.2	<p>De completat cu o nouă acțiune, înainte de Acțiunea 10, cu următorul conținut:</p> <p>„<u>Acțiunea</u>: Asigurarea respectării legislației cu privire la comunicarea ex-parte a judecătorilor, procurorilor și ofițerilor de urmărire penală.</p> <p><u>Termenul de realizare</u>: Permanent, cu verificarea semestrială a indicatorilor de progres.</p> <p><u>Instituția responsabilă</u>: CSM, CSP, MAI</p> <p><u>Indicator de progres</u>: Numărul de sesizări cu privire la încălcarea regulilor ce țin de comunicarea ex-parte a judecătorilor, procurorilor și ofițerilor de urmărire penală și rezultatele examinării acestora.</p> <p><u>Obiectiv general corelativ</u>: Etică, Descurajare</p> <p><u>Costuri / sursa de finanțare</u>: - ”.</p>	Respectarea regulilor cu privire la comunicarea ex-parte a judecătorilor, procurorilor și ofițerilor de urmărire penală este o garanție importantă pentru prevenirea corupției. Acțiunea respectivă va consolida sistemul de integritate din sistemele judiciar, procuraturii și urmărire penală.
11.	<p>Pilon IV, Prioritatea IV.1</p> <p>Publicarea rapoartelor anuale privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale de către CEC</p> <p>Termenul de realizare: Trim.II 2017, Trim.II 2018, Trim.II 2019, Trim.II 2020</p> <p>Indicator de progres: Rapoartele anuale publicate pe pagina web CEC</p>	<p>Pilon IV, Prioritatea IV.1</p> <p>Publicarea rapoartelor semestriale și anuale privind finanțarea partidelor politice, și a rapoartelor privind finanțarea campaniilor electorale de către CEC</p> <p>Termenul de realizare: Trim.II și III 2017, Trim.I, II și III 2018, Trim.I, II și III 2019, Trim.I, II și III 2020</p> <p>Indicator de progres: Rapoartele semestriale și anuale publicate pe pagina web CEC</p>	Partidele politice conform legislației trebuie să prezinte în adresa CEC rapoarte semestriale dar și anuale. În scopul sporirii transparenței finanțării partidelor politice este necesară publicarea și a rapoartelor semestriale nu doar a celor anuale. Mai mult, rapoartele semestriale prezentate de partidele politice oricum sunt plasate pe pagina web a CEC.

Nr.	Textul actual	Textul propus / Modificarea / excluderea propusă	Argumentare
12.	Pilon IV, Prioritatea IV.1	<p>De completat cu o acțiune nouă, după acțiunea 8, după cum urmează:</p> <p>„<u>Acțiunea</u>: Revizuirea legislației în vederea reducerii plafonului pentru donațiile private (fizice și juridice) către partidele politice.</p> <p><u>Termenul de realizare</u>: Trim.III 2017 – pentru elaborarea proiectului. Trim.I 2018 – pentru adoptarea legii.</p> <p><u>Instituția responsabilă</u>: MJ, CEC, CNA, Parlamentul</p> <p><u>Indicator de progres</u>: Proiect de lege elaborat. Lege adoptată.</p> <p><u>Obiectiv general corelativ</u>: Descurajare</p> <p><u>Costuri / sursa de finanțare</u>: bugetare”.</p>	<p>Reducerea plafonului pentru donațiile private către partidele politice este crucială pentru evitarea finanțărilor din surse obscure a partidelor, respectiv pentru reducerea corupției în partidele politice.</p>

II. PROPUNEREA DE EXCLUDERE A PILONULUI VIII DIN PROIECTUL SNIA 2017-2020 (VERSIUNEA PREZENTATĂ LA DEZBATEREA DIN 16 FEBRUARIE) ȘI ARGUMENTAREA PROPUNERII

Introducere

În luna februarie 2017, proiectul Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție 2017 – 2020 (Strategia) a suferit modificări conceptuale. Acestea se referă la introducerea unui pilon nou (nr. VIII) dedicat activității societății civile și mass-media. Potrivit autorilor proiectului, includerea acestui capitol este necesară pentru a spori responsabilitatea și independența organizațiilor neguvernamentale și a instituțiilor mass-media, care în prezent se confruntă cu anumite probleme: lipsă de încredere și integritate; dependență financiară care le afectează alegerea priorităților; implicare și partizanat politic, fapt care afectează negativ eforturile luptei împotriva corupției.

Scopul declarat al acțiunilor propuse și rezultatele scontate ale pilonului nr. VIII urmăresc promovarea unor standarde de etică și integritate care să fie implementate de către organizațiile neguvernamentale, mass-media precum și de către comunitatea donatorilor.

Poziția de principiu

Semnatarii acestei opinii apreciază eforturile grupului de lucru responsabil de elaborarea Strategiei, precum și de oportunitatea de a prezenta comentarii asupra acesteia.

Apreciem critic propunerea autorilor textului Pilonului VIII de a include activitatea societății civile și mass-media drept una din prioritățile strategiei de integritate și corupție. Considerăm că introducerea acestui pilon este una grăbită și insuficient argumentată de către autori și solicităm respectuos excluderea pilonului VIII din Strategie din următoarele motive principale:

- Premisele care au determinat includerea Pilonului nr. VIII nu se bazează pe o cercetare multiaspectuală;
- Abordarea autorilor de a include doar o parte din organizațiile sectorul neguvernamental și mass-media creează o prezumție puternică cu privire la faptul că autorii urmăresc alt scop decât combaterea corupției și asigurarea integrității în sectorul neguvernamental;
- Rezultatele scontate și indicatorii de rezultat propuși de către autorii pilonului nu oferă soluții veritabile pentru combaterea corupției și asigurarea integrității în sectorul neguvernamental.

Motivarea detaliată a acestor concluzii este expusă succint în secțiunea de mai jos.

Argumentarea poziției

Pledăm pentru transparență, integritate și o luptă veritabilă împotriva corupției în sectorul guvernamental, comercial sau necomercial. Deși sectorul necomercial din Republica Moldova se confruntă cu mai multe provocări, caracterul acestora nu este în măsură să creeze necesitatea includerii unei secțiuni separate în Strategie. Lipsa unor cazuri înregistrate de corupție sau integritate în activitatea sectorului necomercial fortifică această constatare. Obiectivele unei strategii naționale de integritate și anticorupție trebuie îndreptate în principal spre contractarea acestor fenomene care au loc în sectorul guvernamental. Având în vedere resursele limitate precum și rezultatele anterioare modeste, noul document de politici trebuie să se focuseze mai îndeaproape spre contracararea fenomenului corupției și lipsa integrității din sectorului public.

În același timp, premisele care au determinat includerea pilonului nr. VIII nu se bazează pe o cercetare multiaspectuală. Concluziile raportului [Sistemul Național de Integritate](#) (2014) preluate de către autorii Strategiei în partea ce ține de capitolul societatea civilă sunt prezentate într-o manieră incompletă. Datele prezentate de către autori sunt în parte incomplete sau interpretate tendențios. Întreg capitolul pare să fie direcționat pentru a distorsiona imaginea sectorului neguvernamental. Autorul sugerează că societatea civilă este coruptă, angajată politic și influențată din exterior.

a. Nivelul de încredere scăzut în organizațiile societății civile și mass media

Autorul precizează că nivelul de încredere în organizațiile neguvernamentale a scăzut până la 15%, iar în mass-media – până la 31% , atingând cel mai jos nivel înregistrat după anul 2003. Lipsa încrederii nu

poate fi asociată neapărat cu indicatorul unei nivel înalt al corupției. Este imperios necesar ca aceste date să fie analizate în ansamblu. Bunăoară, sondajul de opinie la care face referință autorul în textul întregii strategii, semnalează impactul limitat al autorităților care nu întreprind măsuri suficiente pentru combaterea corupției (70% din respondenți). Acest lucru afectează încrederea populației, inclusiv în sectorul asociativ. În același timp, raportul Sistemul Național de Integritate, din care autorul a preluat unele date, stabilește că nivelul încrederii publicului în societatea civilă se datorează unor cauze precum transparența insuficientă, cunoașterea slabă de către populație a activității sectorului necomercial precum și așteptărilor înalte de populație față de ele. Însăși textul Strategiei la alte capitole stabilește ca una din cauze pentru nivelul mic de încredere este: slăbirea legăturii dintre instituții și cetățeni, controlul politic asupra politicii de cadre în sectorul public și impunitatea agenților publici. Lipsa unor rezultate în aceste domenii inevitabil afectează situația generală în țară și pe cale de consecință, lipsa încrederii, inclusiv în rândul societății civile și mass media.

Chiar și în acest caz, potrivit aceluiași sondaj, nivelul încrederii în organizațiile societății civile (15%) depășește (în unele cazuri aproape dublu) nivelul încrederii în instituția Parlamentului (6%), Justiției (8%), Guvernului (9%) sau CNA (12%).

În cazul mass-media (32%), deși nivelul încrederii se află în descreștere, acesta este cu mult mai mare decât în 12 din 14 instituții chestionate (cu excepția Primăriei (38%) și Bisericii (73%). Nivelul încrederii în mass-media depășește aproape de 2 ori nivelul încrederii în CNA.

b. Presupusa dependență financiară de fondurile externe, fapt care le-ar influența alegerea priorităților

În mod similar organizațiilor necomerciale din alte țări ale blocul sovietic, durabilitatea financiară se numără printre principalele provocări pentru sectorul non-profit din Moldova. Chiar dacă ONG-urile din Moldova sunt dependente de finanțarea externă, acest lucru nu poate servi drept un indicator al corupției, lipsei de integritate sau alegerii neobiective a priorităților în activitate. Obiectivele și activitățile principale prin care își desfășoară activitatea sunt stabilite de către ONG-uri odată cu înregistrarea statutului. Prin urmare, prioritățile sectorului asociativ sunt formate înainte ca aceștia să întreprindă acțiuni de colectare a fondurilor.

Prin comparație, Guvernul Republicii Moldova este în mare măsură dependent de susținerea financiară a partenerilor externi (FMI, Banca Mondială, Uniunea Europeană, Statele Unite ale Americii, etc.), fapt care însă nu poate constitui un indicator al lipsei de integritate, a corupției sau a alegerii priorităților în detrimentul beneficiului public.

c. „Anacronismul” standardelor de integritate și lipsa mecanismelor de auto-reglementare etică

Integritatea sectorului asociativ ține de voința individuală, la fel ca și dreptul la asociere. Problemele sectorului necomercial trebuie soluționate în principal de societatea civilă însăși. Ele trebuie să fie bazate în principal pe buna credință în activitate și mecanisme de autoreglementare. În cazul unor încălcări de ordin fiscal sau juridic, organele de urmărire penală au în prezent toată competența să intervină. Pe de altă parte, reglementarea exagerată din partea sectorului guvernamental sau impunerea anumitor reguli de etică sau conduită poate fi contraproductivă și considerată o imixtiune în activitatea sectorului asociativ. Distincția „non-guvernamental” prin sine evocă caracterul separat al activității sectorului asociativ.

Propunerea unui pilon separat de intervenție, fără existența unui plan de acțiuni concret în acest sens pare a fi o acțiune formală. Abordarea autorilor de a include doar o parte din organizațiile sectorul neguvernamental și mass-media, creează mai degrabă o prezumție puternică cu privire la faptul că autorii urmăresc alt scop decât combaterea corupției și asigurarea integrității în sectorul neguvernamental. Acest lucru poate fi interpretat drept o încercare de a descuraja organizațiile neguvernamentale active și mass-media independentă de a manifesta un comportament activ și vocal (watchdog) față de activitatea puterii executive.

d. **Activitatea politică și politicizarea sectorului neguvernamental**

Autorii Pilonului VIII menționează despre „politicizarea activității în interiorul sectorului” și propun printre rezultatele scontate și următoarele rezultate „Interzicerea apartenenței și afilierei politice a membrilor organului de administrare al organizației neguvernamentale; Interzicerea desfășurării de către beneficiarii desemnării procentuale și finanțării publice/de stat a activităților cu caracter politic.” Acestea sunt contrare legislației în vigoare și standardelor internaționale cu privire la activitatea organizațiilor neguvernamentale.

Dreptul de a se angaja în orice activități, inclusiv activități politice sau politici publice sunt strâns legate exercitarea libertății de exprimare, dreptului de asociere și întrunire. Posibilitatea de a desfășura activității politice este o expresie și de manifestare a acestor libertăți¹. Există o serie de standarde internaționale și europene cu privire la posibilitatea sectorului neguvernamental de a se implica în activitatea politică. Mai jos sunt enumerate selectiv câteva dintre ele:

- **Convenția europeană a drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO)** garantează dreptul ONG-urilor de a se angaja în orice fel de activități, permise în alt mod persoanelor fizice. Jurisprudența CtEDO stabilește că ONG-urile ar trebui să li se permită să se angajeze în orice fel de activități în alt mod permis persoanelor fizice, fără restricții suplimentare impuse asupra lor.²
- **Pactul ONU cu privire la drepturile civile și politice** prevede posibilitatea ca cetățenii să ia parte la conducerea chestiunilor publice, inclusiv exercitarea influenței prin intermediul dezbaterilor publice și a dialogului cu reprezentanții puterii. Dreptul la libertatea de asociere, inclusiv dreptul de a forma și a se alătura organizațiilor și asociațiilor implicate în activități politice, este un element esențial pentru exprimarea drepturilor protejate de către această Convenție.³ Această participare este susținută prin asigurarea libertății de exprimare, de întrunire și de asociere.
- **Raportorul Special al ONU în domeniul libertății de exprimare** constată că activitatea unor organizații ale societății civile este politică prin definiție, aceasta fiind protejată prin Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice. Angajarea în activitatea politică nu trebuie să fie lăsate doar pe seama politicienilor și partidelor politice. Societatea civilă independentă este una dintre cele mai bune vehicule care există pentru a asigura dialogul, pluralismul, toleranța și liberalismul precum și o condiție *sine qua non* pentru o democrație legitimă.⁴
- Recomandarea CM/Rec(2007)14 Comitetului de Miniștri statelor membre privind statutul juridic al organizațiilor non-guvernamentale în Europa⁵ prevede patru principii importante:
 - ONG-urile trebuie să aibă libertatea de a-și îndeplini obiectivele, cu condiția ca atât obiectivele, cât și mijloacele utilizate sunt în concordanță cu cerințele unei societăți democratice (§11).
 - ONG-urile trebuie să aibă libertatea de exprimare (§5).
 - ONG-urile ar trebui să fie libere să efectueze cercetare, educație și advocacy pe teme de interes public, indiferent dacă poziția adoptată este în acord cu politica guvernamentală sau necesită o modificare a legii (§12).
 - ONG-urile ar trebui să fie libere de a sprijini un anumit candidat sau partid în alegeri sau la referendum, cu condiția ca acestea să fie transparente în declararea motivației lor, sub rezerva legislației privind finanțarea alegerilor și a partidelor politice (§13).

¹ Hadzi-Miceva Evans., Katerina, „*Regulating Political activities of non-governmental organizations*”, OING Conf/Exp (2015), p. 5.

² Cauza United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, cererea nr. 19392/92, din 30 ianuarie 1998, para. 57-58.

³ Para. 26 al on article 25 of The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR).

⁴ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association in response to the United Kingdom's „Transparency in lobbying, Non-Party campaigning, and trade Union Administration Bill.

⁵ Disponibilă la

[https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2007\)14E_Legal%20stat us%20of%20NGOs.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2007)14E_Legal%20stat us%20of%20NGOs.pdf).

Memorandumul Explicativ la Recomandare explică faptul că sprijinul ONG-urilor acordat partidelor politice sau agenda lor poate constitui un mijloc important de realizare a unui anumit obiectiv, fie în totalitate sau în parte, deoarece rezultatul alegerilor sau al referendumului ar putea duce la o modificare a legii sau o politică favorabilă acestui obiectiv. ONG-urile ar trebui, prin urmare, să fie libere de a oferi un astfel de sprijin. O condiție totuși se poate impune ca acestea să fie transparente atunci când se declară motivația acestora, în special pentru a se asigura că membrii și finanțatorii lor sunt conștienți de un astfel de sprijin acordat și că se respectă legislația privind finanțarea alegerilor și a partidelor politice.