

DOCUMENT
ANALITIC

IUNIE

2022

ACTELE AUTORITĂȚII NAȚIONALE DE INTEGRITATE ȘI PRACTICA JUDECĂTOREASCĂ CU PRIVIRE LA ACESTEA

Daniel GOINIC

Victoria MEREUȚĂ

Vladislav GRIBINCEA



CRJM

Drepturi și justiție pentru toți

CUPRINS

Sumar	3
Introducere	5
Contextul și scopul documentului	5
Metodologie	5
Analiza actelor de constatare publicate de ANI	9
Cele mai frecvente tipuri de încălcări identificate	9
Volumul de muncă al inspectorilor de integritate	11
Consecvența actelor de constatare emise de ANI	13
Acte privind regimul juridic al averii și intereselor personale	13
Acte privind regimul juridic al conflictelor de interese	18
Acte privind regimul juridic al incompatibilităților	20
Acte privind regimul juridic al restricțiilor și limitărilor	24
Uniformitatea practicii privind respectarea integrității	29
Cauzele cu privire la integritate analizate	29
Practica judecătorească în cauzele privind nedeclararea conflictelor de interese	32
Practica judecătorească în cauzele privind incompatibilitățile	34
Recomandări	36

SUMAR

Perioada și modul de cercetare: În cadrul acestei cercetări am colectat informații din 873 de acte emise de către Autoritatea Națională de Integritate (ANI) din toamna anului 2018 până la 1 martie 2022. Conform unui algoritm de identificare aleatorie, am analizat detaliat circa 250 de acte ce se referă la respectarea regimului averilor, al conflictelor de interese, al incompatibilităților, al restricțiilor și limitărilor. De asemenea, am analizat toate hotărârile adoptate de către Curtea Supremă de Justiție (CSJ) timp de 44 luni (1 iulie 2018 – 1 martie 2022) privind contestarea actelor ANI, precum și soluțiile date de instanțele de apel și fond în aceste dosare.

Esența actelor de constatare ale ANI: Din cele 873 de acte emise, în 58% (508 acte) a fost constatăată încălcarea unui regim de integritate. Încălcarea regimului conflictelor de interese este constatăată cel mai des - 308 acte (60%), urmată de încălcarea regimului incompatibilităților – 152 acte (30%). Se pare că acest lucru se datorează ponderii mai mari de sesizări parvenite în adresa ANI, practici existente privind analiza lor, dar și a modului mai ușor de constatare a încălcării în comparație cu regimul averilor.

Doar 230 (26%) de acte se referă la regimul averilor și a intereselor personale. Dintre ele, în 190 de acte (83%) inspectorii nu au identificat vreo problemă. Doar în 25 de acte (3%) a fost constatăată o diferență substanțială între veniturile obținute și averea deținută, iar în alte 15 acte (2%) – declararea neconformă a averii. 60 de controale din cele 230 au fost pornite din oficiu, ca urmare a nedepunerii sau depunerii tardive a declarațiilor de către subiecți. Celelalte controale au fost inițiate în urma sesizărilor, sau a materialelor apărute în presă.

În cadrul acestei analize am încercat să stabilim cine sunt subiecții vizați de controalele ANI. 50% din abaterile constatate vizează primari și consilieri locali. Doar 6% din abaterile constatate vizează deputați, miniștri, procurori și judecători. O pondere atât de mică a ultimelor categorii cu greu poate fi explicată prin numărul redus al acestora. Mai degrabă, este vorba de faptul că activitatea ANI a fost până acum influențată considerabil de sesizările primite, dar și de faptul că majoritatea controalelor se refereau la conflictele de interese, care mai des pot fi admise la nivel de autorități locale.

În cadrul analizei am analizat și eficiența inspectorilor de integritate. Trei dintre cei 20 inspectorii de integritate au emis 30% din toate actele de constatare publicate. Deși sistemul e-Integritate atribuie aleatoriu declarațiile spre control și cuantifică numărul de dosare, pentru a asigura un număr egal de cazuri pentru fiecare inspector, diferența majoră între numărul de acte întocmite de inspectorii ar putea sugera că la ANI există probleme în ceea ce privește distribuția aleatorie a cauzelor, sau o diferență considerabilă între randamentul unora din ei.

Uniformitatea actelor emise de ANI: Nu am putut constata o practică inconsecventă a inspectorilor la constatarea încălcării regimului averilor. Pentru un cititor neinițiat în procedurile ANI este complicat să se înțeleagă din textul actului în ce măsură calculele efectuate de un inspector sunt efectuate în același mod de către colegii săi. Uneori inspectorul constată diferența substanțială, însă nu indică care avere a fost dobândită de subiect, care avere a fost dobândită de către soț/soție (concubin/concubină) și valoarea cărei averi formează diferența cu veniturile obținute pentru subiectul respectiv. În unele acte sunt tabele cu rulajul (veniturile și cheltuielile) mijloacelor bănești

din conturile bancare ale subiectului, iar în alte acte asemenea date și motivarea inspectorului lipsesc.

Argumentele cel mai des invocate de către subiecții controlului pentru a justifica inconsistențele între venituri și averi sunt: „necunoașterea legislației privind modul de completare a declarației”, „uitarea din greșeală” a declarării unor bunuri, deținerea sumelor de bani în numerar la domiciliu și donații de la rude, inclusiv în urma unor evenimente de familie.

Identificarea diferenței substanțiale este o provocare imensă pentru inspectorul de integritate. În 38 de acte analizate, care vizau în mare parte deputați / ex-deputați, judecători, procurori, conducători sau ex-conducători de instituții publice, inspectorul nu a constatat abateri.

Rezultatele cercetării denotă că practica inspectorilor pe cauzele de conflicte de interese, incompatibilități și restricții este în mare parte uniformă. Acest lucru se poate datora mai multor factori, în mod special experienței bogate a ANI în acest domeniu. În majoritatea covârșitoare a cauzelor, inspectorii au constatat „încălări evidente”: angajarea rudelor și persoanelor apropiate (soții, concubini, frați, surori, etc.) în cadrul instituțiilor conduse nemijlocit de către subiecții declarării, contractarea de servicii de la aceștia, luare de decizii, votarea și atribuirea unor facilități, beneficii materiale acordate însăși subiectului, exercitarea simultană a mai multor funcții publice de către subiecții controlului, etc. Factorul remunerării sau lipsei remunerării subiectului pentru funcția exercitată prin cumul a creat o practică divergentă în partea ce ține de incompatibilități.

La fel, a fost identificată o anonimizare defectuoasă, excesivă sau incompatibilă cu legislația privind protecția datelor cu caracter personal a actelor ANI. Anonimizarea excesivă uneori dă impresia că a fost făcută cu intenție.

Uniformitatea practicii judecătorești: În perioada 1 iulie 2018 – 1 martie 2022, CSJ a soluționat irevocabil 31 de cauze cu privire la integritate. 12 se referă la incompatibilități, 19 se referă la conflictele de interese și niciuna nu vizează nedeclararea averii. Cu alte cuvinte, timp de 45 de luni, niciun dosar privind nedeclararea averii nu a ajuns la CSJ. Acest fapt sugerează că procesul de examinare a acestor tipuri de dosare este anevoios, sau că unele soluții pe caz se tergiversează în justiție.

În 58% din cauzele analizate (18 la număr), judecătorii au respins cererile de anulare a actelor ANI. În 42% din cauze (13 la număr), actele ANI au fost anulate. Actele ANI au fost anulate cu precădere în cazul demnitarilor de rang înalt (admise patru din cele cinci acțiuni). Astfel, au fost admise acțiunile singurului judecător, procuror sau conducător al unei instituții publice. Acest fapt ar putea sugera fie că funcționarii de rang înalt au avut avocați mai buni, fie că ANI nu a reușit să probeze încălcarea regimului, fie că judecătorii sunt mai indulgenți în privința lor.

În cazul celorlalte acte, ce vizau subiecți de „o importanță mai redusă” (reprezentanți ai administrației publice locale, funcționari publici ai serviciilor publice desconcentrate etc.), CSJ a menținut 17 acte ale ANI și nouă – le-a anulat (dintre care șase pe motive de încălcare a procedurii administrative la emiterea actului). Actele ANI au fost anulate cu precădere pe motive de nerespectare a procedurii de emitere a actului. Patru acte au fost anulate pentru omiterea termenului de emitere a actului administrativ stabilit de Codul Administrativ). În mod surprinzător, două acte ale ANI au fost anulate deoarece nu au fost contrasemnate de conducerea ANI. Invalidarea actelor ANI pentru asemenea motive creează premise pentru anularea majorității actelor emise de ANI.

Practica instanțelor la capitolul constatării incompatibilității funcției publice cu administrarea afacerilor este în general uniformă. Instanțele au reiterat faptul că funcționarul public nu este în drept să desfășoare activitate de întreprinzător, cu excepția calității de fondator al societății comerciale. Toate actele emise de ANI la acest capitol au fost menținute de CSJ.

INTRODUCERE

Contextul și scopul documentului

La 17 iunie 2016, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 132 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate¹, care a intrat în vigoare la 1 august 2016. Această lege a creat un nou mecanism de control al averii și a intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor de către angajații statului. Noua lege de asemenea urmărește consolidarea independenței și a rolului autorității responsabile de asigurarea acestui control. Astfel, fosta Comisie Națională de Integritate (CNI) a fost reorganizată în Autoritatea Națională de Integritate (ANI), fiindu-i atribuite noi competențe și resurse. De asemenea, deciziile cu privire la încălcarea legii sunt luate de către inspectorii de integritate, câteva zeci de funcționari care acționează independent în cadrul ANI.

Alegerea subiectului pentru cercetare se explică prin mai multe motive, în principal existența premisei că reforma în domeniul integrității adoptată 2016 poate aduce rezultate importante, iar ponderea acestor rezultate țin de activitatea ANI. Impactul reformei este în mare parte dependent de soluțiile judecătorești date în cazurile în care există suspiciuni fie că funcționarii publici nu și-au declarat proprietăți, fie că au acționat aflându-se în incompatibilitate sau în conflict de interese. Am decis să examinăm și hotărârile judecătorești cu privire la actele ANI, având în vedere sensibilitatea subiectului și, în consecință, riscul sporit al unei practici judiciare neuniforme. În cadrul unui studiu CRJM, pentru perioada 1 ianuarie 2014 – 30 iunie 2018², s-a constatat că practica judiciară în acest domeniu nu este uniformă. Analiza a constatat că soluțiile din unele hotărâri judecătorești cu privire la declararea veniturilor și a proprietăților nu erau pe deplin compatibile. De asemenea, unele dosare cu privire la încălcarea regimului de incompatibilitate au fost soluționate în mod divergent. Actele ANI au fost anulate de judecători cu precădere în cazul funcționarilor de rang înalt.

Acest document este elaborat și pentru a stabili cum își exercită atribuțiile ANI, precum și în ce măsură este uniformă practica inspectorilor de integritate, dar și a Curții Supreme de Justiție (CSJ) în domeniul controlului privind cauzele de pretinsă încălcare a regimului juridic al incompatibilităților, conflictelor de interese și al declarării averilor.

Metodologie

Actele emise de către ANI sunt publicate pe pagina oficială a instituției³. Deși legea prevede publicarea acestora pe pagina web a ANI la scurt timp după adoptare, unele acte rămâneau nepublicate luni sau chiar ani de zile. ANI susținea că nu a publicat actele deoarece acestea au fost contestate în justiție, nefiind definitive și irevocabile. Din luna mai 2020, ANI și-a schimbat practica și publică toate actele la scurt timp după adoptare, chiar dacă sunt contestate.

În cadrul acestei cercetări am analizat actele emise de către inspectorii ANI din toamna anului 2018 până la 1 martie 2022. De asemenea, am analizat toate hotărârile Curții Supreme de Justiție pronunțate în perioada 1 iulie 2018 – 1 martie 2022, în cauzele ce vizează actele inspectorilor de

1 Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 245-246 art. 511) disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94148&lang=ro.

2 CRJM, Document Analitic, Cauzele cu privire la integritate – este oare uniformă practica instanțelor judecătorești?, Noiembrie 2018, disponibil la: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2018/11/Cauzele-cu-privire-la-integritate-online-RO.pdf>

3 Disponibil la: <https://ani.md/ro/acte-constatare>

integritate.

(1) Toate actele publicate pe pagina ANI până la 1 martie 2022 au fost colectate și sistematizate într-un document excel. În total au fost publicate 873 de acte ale inspectorilor de integritate.

Actele emise de ANI au fost analizate prin prisma următoarelor aspecte:

- uniformitatea și consecvența practicii inspectorilor referitor la avere, conflicte de interese și incompatibilități ;
- analiza celor mai frecvente tipuri de încălcări identificate de inspectorii și subiecții care au comis aceste încălcări;
- analiza volumului de muncă al inspectorilor de integritate, care au mai mult de 2 ani de activitate în cadrul ANI;
- eventualele deficiențe legale sau practice în activitatea inspectorilor de integritate.

Reieșind din volumul mare de acte publicate și pentru a asigura imparțialitatea procesului de colectare, dar și reprezentativitatea datelor, echipa CRJM a elaborat un algoritm de identificare aleatorie a actelor de constatare, care au fost analizate. Punctul de referință era identificarea a 40 acte în care a fost constatată încălcarea regimului și a unui număr relativ egal de acte în care inspectorii nu au constatat încălcarea regimului, după cum urmează:

- Din cele 230 de acte privind regimul averii și intereselor personale, au fost analizate toate cele 40 de acte care au constatat încălcarea și 38 acte în care nu a fost constatată o încălcare (fiecare al 5-lea act din cele 190 disponibile)
- Din cele 418 acte privind regimul conflictelor de interese, au fost analizate 40 de acte care au constatat încălcarea regimului (fiecare al 8-lea act din cele 308 disponibile) și 37 cu lipsă de încălcare (fiecare al 3-lea act din cele 110 disponibile);
- Din cele 213 acte privind regimul incompatibilităților, au fost analizate 38 de acte care au constatat încălcarea regimului (fiecare al 4-lea act din cele 152 disponibile) și 40 cu lipsă de încălcare (fiecare al 2-lea act din 61 disponibile și alte 10 acte identificate aleatoriu)
- Au fost analizate toate cele 12 acte ce se referă la regimurile limitărilor și restricțiilor

(2) Au fost analizate toate deciziile și încheierile (în continuare „hotărârile”) irevocabile adoptate de către Curtea Supremă de Justiție (CSJ) timp de 44 luni (1 iulie 2018 – 1 martie 2022), precum și soluțiile date de instanțele de apel și fond în aceste dosare. Hotărârile CSJ adoptate în perioada 1 ianuarie 2014 - 30 iunie 2018 au fost analizate de CRJM în anul 2018⁴.

Hotărârile CSJ au fost identificate de pe pagina web a CSJ (www.csj.md). Această pagină web nu permite căutarea hotărârilor judecătorești în funcție de soluția dată de CSJ. Din acest motiv, au fost analizate toate hotărârile judecătorești (cele ale Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ) adoptate în perioada de referință și disponibile public. Hotărârile celorlalte instanțe de judecată au fost accesate pe portalul instanțelor judecătorești (<http://www.instante.justice.md/>).

A fost examinat modul în care CSJ a analizat actele emise de ANI privind respectarea regimurilor juridice ale integrității. Analiza nu își propune să identifice care ar fi trebuit să fi fost soluția corectă în actele ANI și hotărârile judecătorești analizate. A fost analizat doar în ce măsură soluțiile autorităților sunt uniforme între ele prin prisma motivării lor.

⁴ CRJM, Document Analitic, Cauzele cu privire la integritate – este oare uniformă practica instanțelor judecătorești?, Noiembrie 2018, disponibil la: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2018/11/Cauzele-cu-privire-la-integritate-online-RO.pdf>

Colectarea tuturor actelor a fost efectuată de către echipa CRJM, începând cu anul 2020. Analiza datelor și scrierea documentului a fost efectuată în perioada mai – iunie 2022 de către Daniel GOINIC, Victoria MEREUȚĂ, consilieri juridici- CRJM și Vladislav GRIBINCEA, Președinte CRJM.

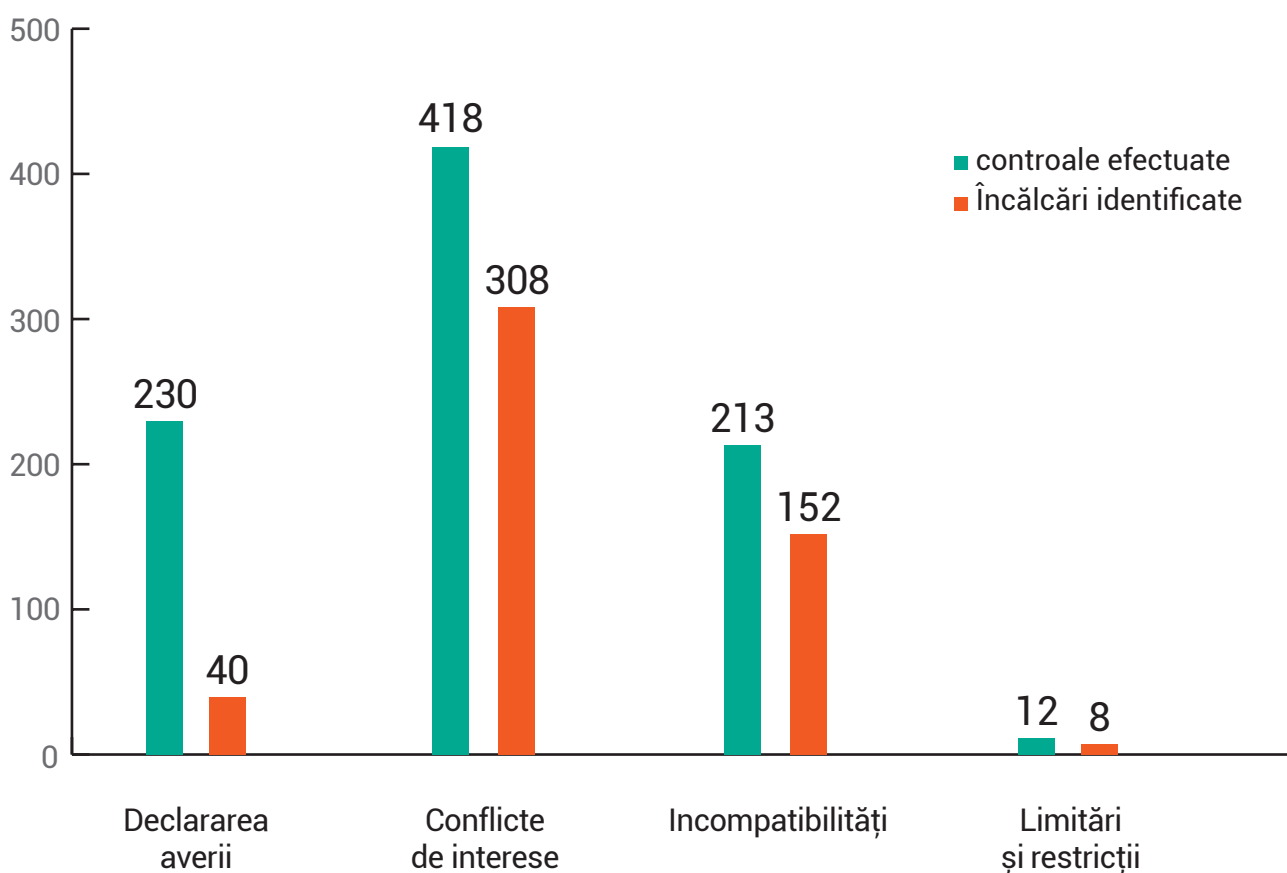
Suplimentar, proiectul documentului și principalele sale constatări au fost consultate în cadrul unui eveniment public desfășurat la 23 iunie 2022, având în calitate de invitați profesioniști din domeniu⁵. Rezultatele discuțiilor și validarea recomandărilor finale se regăsesc în conținutul acestui document.

⁵ Eveniment de lansare a proiectului documentului și consultarea acestuia, 23 iunie 2022, disponibil la: <https://www.privesc.eu/Arhiva/99744/Prezentarea-analizei-CRJM--Actele-de-constatare-ale-ANI-si-practica-judecatoreasca-de-examinare-a-acestora->

ANALIZA ACTELOR DE CONSTATARE PUBLICATE DE ANI

Cele mai frecvente tipuri de încălcări identificate

Până la 1 martie 2022 pe site-ul ANI au fost identificate 873 de acte.



Dintre ele, 230 de acte (26%) se referă la regimul averilor și intereselor personale. 71 de acte, indiferent de soluția emisă de inspector, vizau deputați, judecători, procurori, miniștri și secretari de stat, conducători ai instituțiilor publice. Din cele 230 de acte, în 190 de acte (83%) inspectorii de integritate nu au identificat încălcarea regimului. 60 de controale din cele 230 au fost pornite la sesizarea din oficiu a ANI, ca urmare a nedepunerii sau depunerii tardive a declarațiilor de către subiecți.

În continuare, din 873 de acte publicate, 418 (48%) se referă la regimul conflictelor de interese, alte 213 (24 %) se referă la regimul incompatibilităților și 12 (2%) la regimurile restricțiilor și limitărilor.

Din cele 873 de acte publicate pe pagina web a ANI până la 1 martie 2022, în 58% (508 acte) a fost constatată încălcarea unui regim de integritate.

Cele 508 cazuri se referă la:

- nedeclararea averii – 40 (8%)
- conflicte de interese – 308 (60%)
- incompatibilități – 152 (30%)
- limitări și restricții – 8 (2%)

Doar 26 % din controalele efectuate vizau regimul averilor.

Doar 8% din abaterile constatate de inspectori se referă la nedeclararea averilor. Prin urmare, este necesară prioritizarea și concentrarea pe efectuarea controlului averilor.

După criteriul subiectului care a încălcat cel puțin un regim de integritate, am observat următoarele:

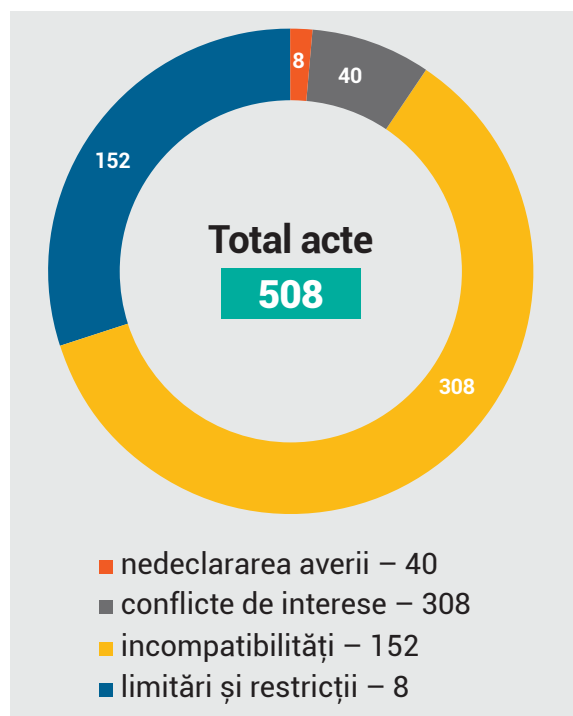
- 172 de consilieri locali și raionali;
- 80 de conducători de instituții de învățământ (inclusiv, trei rectori);
- 59 de funcționari publici, inclusiv funcții manageriale (șefi direcții, secții);
- 57 de primari;
- 51 de conducători ai instituțiilor publice;
- 25 de inspectori (poliție, vamali, fiscali);
- 16 președinți / vicepreședinți de raion;
- 16 deputați;
- 15 conducători instituții medicale publice;
- 5 procurori;
- 5 judecători (inclusiv membri ai Consiliului Superior al Magistraturii și membri ai Curții Constituționale);
- 5 miniștri / secretari de stat.

50% din abaterile constatate vizează primari și consilieri. Doar 6% din abaterile constatate vizează deputați, miniștri, procurori și judecători luați împreună.

Cele mai dese tipuri de încălcări constatate:

- 164 - acte încheiate în interes personal sau cu o persoană apropiată;
- 107 - angajarea persoanei apropiate;
- 93 - exercitarea unei funcții sau a unei calități interzise;
- 25 - constatarea unei diferențe substanțiale între venituri și avere.

Încălcarea regimului conflictelor de interese este cel mai des constat de inspectorii de integritate. Se pare că acest lucru se datorează ponderii mai mari de sesizări parvenite în adresa ANI, experienței bogate în cadrul ANI privind analiza acestui tip de regim, dar și modului mai ușor de constatare a încălcării acestuia în comparație cu alte categorii de abateri.



Volumul de muncă al inspectorilor de integritate

Am încercat să examinăm volumul de muncă al inspectorilor de integritate numiți în perioada anilor 2018 – 2020, prin prisma actelor de constatare care au fost publicate până la 1 martie 2022 (a se vedea detalii în Tabelul nr.1)

Tabel nr. 1:

Inspectori de integritate	Numirea în funcție	Dosare (total)	Avere și interese personale	Conflict de interese	Incompatibilități	Limitări	Restricții
Ada GRICIUC	11.06.2018	78	36	29	12	0	1
Constantin CULICOVSCI	11.06.2018	23	7	7	8	0	1
Ion NICOLAEV	11.06.2018	37	2	22	10	0	3
Rodion BUZU	11.06.2018	22	12	7	3	0	0
Total		160	57	65	33	0	5

Alexandru STAVINSCHI	4.10.2018	67	27	28	11	0	1
Ion CREȚU	4.10.2018	92	38	31	22	0	1
Vladislav GORCEAC	4.10.2018	51	20	25	5	0	1
Total		210	85	84	38	0	3

Ala TIMOFTICĂ	27.01.2019	3	0	2	1	0	0
Sergiu POPA	27.01.2019	72	12	40	19	0	1
Total		75	12	42	20	0	1

Alina MUNTEANU	30.07.2019	23	5	8	10	0	0
Olga VIZITIU	30.07.2019	41	12	15	13	0	1
Total		64	17	23	23	0	1

Andrian FETESCU	18.10.2019	39	6	17	15	0	1
Cristina CIUBOTARU	18.10.2019	30	6	11	12	1	0
Serghei PLEȘCA	18.10.2019	48	7	28	13	0	0
Virgiliu BARDĂ	18.10.2019	51	10	22	19	0	0
Total		168	29	78	59	1	1

Natalia IVANOV	17.12.2019	28	3	20	5	0	0
Victor RENȚA	17.12.2019	45	9	24	12	0	0
Total		73	12	44	17	0	0

Rodion RUSNAC	9.10.2020	25	3	16	6	0	0
Doina POPOVICI	9.10.2020	17	1	10	6	0	0
Zinaida GUȚU	9.10.2020	11	2	7	2	0	0
Total		53	6	33	14	0	0

Analiza efectuată este una statistică și reiese din cele 873 de acte publicate și nu include alte dosare de control în derulare, existența persoanelor care au fost în concediu de maternitate sau care au cumulat funcții administrative și manageriale. Totuși, datele pot sugera anumite chestiuni ce țin de volumul de muncă a inspectorilor de integritate. Am observat diferențe majore în ceea ce privește numărul actelor emise de inspectorii de integritate numiți în funcție la aceeași dată. Totuși, diferite categorii de verificări pot necesita eforturi diferite. Așa că pentru a obține date comparabile, a fost examinat fiecare tip de control în mod separat. Am constatat următoarele:

- un inspector (numit în iun. 2018) avea 78 de acte emise, aproape egal cu ceilalți trei inspectori, numiți tot în iun. 2018, cumulativ. Această diferență nu poate fi explicată prin complexitatea redusă a controalelor efectuate de către primul inspector;
- Un inspector (numit în oct. 2018) – avea 92 de acte emise, aproape egal cu numărul de acte emise de ceilalți doi inspectori cumulativ. Nici de această dată nu se poate spune că complexitatea controalelor efectuate de primul inspector au fost mai redusă
- un inspector a emis 12% din toate actele de constatare publicate și 17,5% din toate actele privind controlul averii și a intereselor personale;
- trei inspectori au emis 30% din toate actele de constatare;
- un inspector numit în octombrie 2020 a emis mai multe acte sau cel puțin tot atâtea acte cât alți șase inspectori numiți în perioada 2018-2019.

Deși sistemul e-Integritate atribuie aleatoriu declarațiile spre control și cuantifică numărul de cazuri de control în lucru la fiecare inspector pentru a asigura un număr egal de cazuri pentru fiecare, diferența între numărul de acte întocmite de inspectori ar putea sugera că la ANI există probleme cu mecanismul de distribuție aleatorie a cauzelor sau posibil cu randamentul unor inspectori de integritate. Acest lucru a fost enunțat și de instanțele de judecată, unde s-a stabilit că în materialele dosarului lipsește dovada distribuirii aleatorii a sesizărilor. ANI nu a reușit să explice în ce mod și după ce criterii sesizările sunt repartizate unui inspector de integritate sau altuia. Instanțele consideră acest lucru un viciu deosebit de grav, care ar confirma ilegalitatea actului ANI și implicit anularea acestuia⁶.

La acest capitol recomandăm efectuarea unei evaluări independente a sistemului informațional „e-Integritate” în vederea identificării problemelor ce țin de distribuția aleatorie a dosarelor în cadrul ANI. La fel, recomandăm conducerii ANI să facă o analiză minuțioasă a eficienței inspectorilor, pentru a le asigura un volum de muncă balansat.

⁶ De exemplu a se vedea cauza nr. 3-636/21 din 23 septembrie 2021 (Diacov Dumitru)

CONSECVENȚA ACTELOR DE CONSTATARE EMISE DE ANI

Acte privind regimul juridic al averii și intereselor personale

Au fost analizate 38 de acte prin care inspectorul de integritate nu a constatat încălcarea regimului și toate cele 40 acte prin care a fost identificată încălcarea regimului.

Unele referințe la practica de control al averilor și intereselor personale

Până în februarie 2022⁷, Metodologia de efectuare a verificării și a controlului privind respectarea regimurilor de integritate nu era publică, fiind un act de uz intern al ANI. Din acest motiv, nu putem analiza dacă metodologia a fost mereu respectată de către inspectori.

Nedeclararea corespunzătoare a averii

Conform legii, dacă inspectorul de integritate constată că averea și interesele personale nu au fost declarate în mod corespunzător, sau dacă între averea dobândită plus veniturile obținute și cheltuielile realizate în aceeași perioadă există o diferență substanțială, acesta emite un act prin care constată încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale. Din cele 40 de acte prin care a fost constatată încălcarea regimului, în 15 acte a fost constatată nedeclararea corespunzătoare a averii, fără a constata existența diferenței substanțiale.

Din actele analizate, am sesizat că în practica inspectorilor, se efectuează controlul veniturilor obținute și se iau în calcul cheltuielile, care pot fi demonstrate, esența cărora a constat în transmiterea dreptului de proprietate, posesie sau de folosință asupra bunurilor (de exemplu, procurarea de bunuri, închirierea transportului) sau necesitățile curente (farmacii, restaurante, stații PECO, magazine alimentare, vestimentare, procurarea foilor de odihnă sau tratament, abonamentelor la sala de sport etc.) pe de o parte și averea dobândită pe de altă parte.

În aceste acte am sesizat o practică convergentă a inspectorilor. De regulă, inspectorul constată includerea de date eronate despre veniturile obținute, nedeclararea unor venituri, declararea eronată a valorii automobilului, a valorii cadastrale a apartamentului, sau nedeclararea unor conturi bancare⁸. În toate cazurile analizate, inspectorul solicită rectificarea declarațiilor și, dacă are bănuiala rezonabilă privind încălcarea legislației, sesizează Serviciul Fiscal de Stat și/sau procuratura. Necunoșterea legislației și a modului de completare a declarației, precum și neatenția la completarea declarației nu reprezintă scuze plauzibile pentru exonerarea de răspundere⁹.

⁷ Ordin ANI nr.9 din 14 februarie 2022 privind aprobarea Metodologiei de control, disponibil la: <https://ani.md/sites/default/files/Ord.9%20din%2014.02.2022%20Metodologia%20controale.pdf>

⁸ A se vedea actele de constatare nr. 373/18 din 22.11.2021 (Veronica NICHITENCO), nr. 105/04 din 22.04.2021 (Sergiu ROȘU), nr. 16/04 din 15.01.20 (Vitalie CALUGĂREANU), nr. 286/12 din 04.12.2020 (Ion STEPULEAC), nr. 182/04 din 20.08.2020 (Alexandru CIOBĂNAȘ), nr. 98/10 din 15.06.2020 (Afanasie TEREŢI), nr. 89/04 din 03.06.2020 (Piotr PUȘCARI) etc.

⁹ A se vedea actul de constatare nr. 98/10 din 15.06.2020

Constatarea diferenței substanțiale

Potrivit art.32 și 34 din Lega nr.132/2016, esența controlului averii și intereselor personale este de stabilire a existenței sau inexistenței diferenței substanțiale dintre averea dobândită și veniturile obținute de către subiectul declarării împreună cu membrii familiei și/sau concubinul/concubina, pe parcursul exercitării mandatelor sau a funcțiilor publice ori de demnitate publică în aceeași perioadă, ținându-se cont de diferența admisă de lege.

Din cele 40 de acte prin care a fost constatată încălcarea regimului, în 25 acte a fost constatată și o diferență substanțială între veniturile obținute, cheltuielile realizate și averea deținută (pentru detalii, a se vedea tabelul elaborat de CRJM¹⁰). Printre subiecții în privința cărora a fost identificată diferența substanțială se numără opt deputați / ex-deputați,¹¹ doi judecători,¹² un procuror,¹³ un președinte și vicepreședinte de raion,¹⁴ doi ex-Secretari de Stat ai Ministerului Afacerilor Interne,¹⁵ un fost șef al Serviciului de Protecție și Pază de Stat¹⁶, precum și alți subiecți (inspectori de investigație, primar, ales local).¹⁷ Suma totală a mijloacelor bănești cu caracter nejustificat identificată de inspectori în aceste cauze se ridică la circa MDL 8,500,000.

Argumentele cel mai des invocate din partea subiecților pentru a justifica inconsistențele între venituri și averi sunt: necunoașterea legislației privind modul de completare a declarației, „uitarea din greșeală” a declarării unor bunuri, deținerea sumelor de bani sub formă de numerar la domiciliu și donații de la rude, inclusiv în urma evenimentelor de familie.

O modalitate des invocată de subiecți este deținerea în numerar a economiilor financiare, ca urmare a activităților sau tranzacțiilor efectuate până în 2012. Codul fiscal a permis persoanelor fizice cetățeni a Republicii Moldova care la data de 1 ianuarie 2012 dețineau mijloace bănești în sumă de până la un milion de lei să nu le declare. Adicional, legislația cu privire la integritate în vigoare până în anul 2016 nu impunea obligația declarării sumelor de bani deținute în numerar. Această obligație a fost introdusă abia prin Legea nr.133/2016, în vigoare din 1 august 2016, care prevede că numerarul ce depășește valoarea a 15 salarii medii pe economie trebuie declarat.

Într-o cauză, subiectul a inclus date eronate despre activele financiare disponibile în numerar. Subiectul a menționat că suma de bani pe care o deținea i-a fost donată de tatăl său în 2012 (a anexat declarația privind deținerea mijloacelor bănești de MDL 420,000, EUR 18,000 și USD 25,000). Cu toate acestea, inspectorului nu i-au fost prezentate informații justificative privind proveniența banilor, fiind menționate ca „economii”, ca urmare a muncii tatălui subiectului¹⁸. Mai mult, până la inițierea controlului, în declarațiile anuale depuse după anul 2016 această donație nu a figurat niciodată, iar părinții și socrii subiectului nu avut capacitatea financiară de a acumula asemenea

¹⁰ Tabelul cu actele analizate prin care a fost constatată nedeclararea averii și diferența substanțială, sursa ANI, prelucrare CRJM, disponibil la: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2022/06/Regim-Avere-Constatare.pdf>

¹¹ A se vedea actele de constatare nr. 03/04 din 06.01.2022 (Vladimir VITIUC), nr. 405/15 din 23.12.2021 (Victor MÎNDRU), nr. 379/04 din 01.12.2021 (Serghei SÎRBU), nr. 106/04 din 22.04.2021 (Alexandru JIZDAN), nr. 67/17 din 15.03.2021 (Radu MUDREAC), nr. 43/11 din 16.02.2021 (Dumitru DIACOV), nr. 284/10 din 04.12.2020 (Nae-Simion PLEȘCA), nr. 90/04 din 03.06.2020 (Grigore NOVAC).

¹² A se vedea actele de constatare nr. 214/19 din 09.07.2021 (Tatiana AVASILOAIE), nr. 145/04 din 17.05.2021 (Denis GUZUN)

¹³ A se vedea actul de constatare nr. 100/04 din 14.04.2021 (Lilian BACALÎM)

¹⁴ A se vedea actele de constatare nr. 62/14 din 21.02.2022 (Svetlana ZATIC), nr. 280/11 din 08.09.2021 (Ștefan PANIȘ)

¹⁵ A se vedea actele de constatare nr. 392/10 din 13.12.2021 (Mariana GRAMA), nr. 326/10 din 08.10.2021 (Ion ȚURCANU)

¹⁶ A se vedea actele de constatare nr. 284/17 din 15.09.2021 (Anatolie GOLEA)

¹⁷ A se vedea actele de constatare nr. 40/20 din 07.02.2022 (Veaceslav PÎNZARU), nr. 425/15 din 29.12.2021 (Ion FRUNZE), nr. 371/18 din 18.11.2021 (Octavian MISIC), nr. 329/20 din 12.10.2021 (Gheorghe ROMALI), nr. 274/10 din 02.09.2021 (Gheorghe ANDRIEȘ), nr. 258/04 din 12.08.2021 (Ivan ȘAPTEFRĂȚ), nr. 34/14 din 15.02.2021 (Ruslan ISTRATI), nr. 73/10 din 19.03.2021 (Valentin RUSU), nr. 220/11 din 24.09.2020 (Grigore MUNTEANU).

¹⁸ A se vedea actul de constatare nr. 03/04 din 06.01.2022

sume de bani. Prin urmare, o practică conturată a inspectorilor la acest capitol, este că simpla declarare a banilor deținuți în numerar, fără prezentarea de probe/ documente care confirmă dobândirea oficială a acestora, nu prezumă și deținerea efectivă a acestora¹⁹.

Partea ce ține de evenimentele de familie este una captivantă. De regulă, se invocă sume foarte mari recepționate ca donații la nunți, cumetrii și zile de naștere. Într-un caz, inspectorul a identificat că subiectul a inclus în declarația de avere date false despre cadourile bănești în mărime de MDL 2,300,000 și mijloace financiare păstrate sub formă de economii, de aproximativ EUR 113,000²⁰.

Pentru a clarifica acest aspect, inspectorul solicită documente care să confirme sumele donate, dar și probe privind cheltuielile efectuate la organizarea acestor evenimente. Practica identificată ne permite să afirmăm că inspectorul de integritate, pentru a justifica capacitatea financiară a subiectului, acceptă diferența dintre veniturile și cheltuielile evenimentului și nicidecum suma integrală a donațiilor. Ca material justificativ se solicită informații privind numărul invitaților la eveniment, copiile contractelor de prestare servicii de arendă locație, muzică, foto-video, alte note de plată etc. La fel, prevederile anterioare ale Codului fiscal, prevedeau donația ca surse impozabile. Subiecții aveau obligația declarării și impozitării unor asemenea venituri obținute din evenimentele de familie.

Uneori, în această „goană” pentru acumularea materialului justificativ, inspectorul purcede la examinarea înregistrărilor video de la evenimente. Aceste proceduri ridică semne de întrebare, și anume în ce măsură acestea sunt utile procedurii de control și dacă vor fi acceptate ca probe în instanța de judecată.

„... se observă că din cele 3 CD prezentate de subiectul controlului, doar unul conține înregistrări video relevante cazului (cumetria fiicei), însă și acela nu în variantă completă, ci sub formă de extrase segmentate selectiv și fără a fi însoțit de care documente confirmative privind mărimea donației fiecărui participant. Din video rezultă că majoritatea cadourilor bănești au fost oferite în plic, cu excepția părinților. Prin urmare, înregistrările nu pot demonstra cu certitudine că donațiile participanților la eveniment ar fi format 6,000 EUR, invocați de subiect...”²¹

Într-o altă cauză, subiectul a declarat că suma de bani a fost primită la câteva evenimente de familie (nuntă, încreștinare a copiilor), iar cheltuielile de organizare au fost suportate doar de părinții lui. Sumele obținute în urma acestor evenimente au fost anonimizate în act. Subiectul a mai declarat că aceste sume în numerar (cadouri/donații de la rude) erau mai joase decât plafonul prevăzut de legislație pentru a fi declarate și, fiindcă permanent erau cheltuiți, banii „niciodată nu au atins acest plafon”. Inspectorul a considerat că sumele primite cumulativ erau mult mai mari și respectiv trebuiau declarate²². În perioada 2016 – 2019, diferența totală dintre veniturile și cheltuielile subiectului și a membrilor familiei acestuia, era de circa MDL 950,000.

Într-o altă cauză, inspectorul a stabilit prezența caracterului nejustificat al mijloacelor bănești în rezultatul operațiunilor de alimentare a conturilor bancare, pe care le-au efectuat subiectul și familia sa. Subiectul a invocat că sumele au fost generate de câștigurile din pariurile sportive interne și externe și de la sponsorii neoficiali ai fotbalului. Argumentele au fost respinse de inspector pe motivul că nu au fost prezentate acte confirmative²³. În context, inspectorul a notat că majoritatea operațiunilor de pe conturile bancare ale subiectului au fost cu comercianți electronici, care au genul de activitate Casino. Am observat o practica neuniformă a inspectorilor de integritate

¹⁹ A se vedea de exemplu actul de constatare nr. 43/11 din 16.02.2021

²⁰ A se vedea actul de constatare nr. 145/04 din 17.05.2021

²¹ Extras din actul de constatare nr. 258/04 din 12.08.2021

²² A se vedea actul de constatare nr. 284/17 din 15.09.2021

²³ A se vede actul de constatare nr. 34/14 din 15.02.2021

privind calcularea cheltuielilor ce țin de banii extrași de pe contul bancar prin intermediul ATM-urilor. Majoritatea inspectorilor consideră că banii extrași din contul bancar mereu fac partea din categoria „cheltuieli”, dar în unele situații am observat că ei acceptă prezumția că banii scoși din ATM-uri pot fi categorisiți ca „economii” de familie.

Într-o cauză, o diferență substanțială a fost constatată ca urmare a transferurilor internaționale efectuate de către subiect și soția acestuia, dobândirea unui bun imobil lângă mun. Chișinău, constituit dintr-un teren pentru construcții și o casă de locuit, achiziționarea a două automobile de lux, procurarea unui apartament în mun. Iași, România etc. În apărarea poziției sale, subiectul a menționat că a deținut bani în numerar, în urma „convertirii rublei transnistrene” în MDL, valută câștigată de soția sa în perioada 2002-2012. El ar mai fi primit o donație de la părinți de circa EUR 90,000, pe care a omis să îi declare în 2020, fiindcă „era antrenat activ în lupta cu pandemia COVID”.²⁴ Inspectorul a identificat că părinții subiectului nu dispuneau de capacitatea financiară necesară pentru a dona mijloacele financiare invocate de subiect.

Am remarcat că identificarea diferenței substanțiale este un exercițiu complex și o provocare imensă pentru inspectorul de integritate. În vederea identificării încălcării regimului averilor, uneori, pentru un observator neutru, este complicat din textul actului să înțeleagă în ce măsură calculele efectuate de inspector sunt plauzibile. De exemplu, inspectorul de integritate a constatat o diferență, însă nu a indicat care avere a fost dobândită de subiect și soț/soție (concubin/concubină) și valoarea cărei averi formează diferența cu veniturile obținute. În unele acte sunt exemplificate prin tabele care este rulajul (veniturile și cheltuielile) mijloacelor bănești pe conturile bancare de card a subiectului, cheltuielile indicate pentru necesități curente, în altele asemenea date lipsesc.

Totodată, am observat că unii inspectori efectuează procesul controlului declarațiilor de avere și interese personale, a datelor și informațiilor privind averea existentă, precum și modificările patrimoniale (creșterile sau scăderile averii subiectului) intervenite pe durata exercitării mandatelor, a funcțiilor publice și de demnitate publică pentru fiecare an fiscal în parte, pentru toată perioada verificării, pe când alți inspectori efectuează controlul „global” al perioadei exercitării funcției sau mandatului, fără a fi focusați pe examinarea modificărilor patrimoniale pentru fiecare an fiscal în parte.²⁵ Considerăm că verificarea veniturilor obținute și averii dobândite pentru fiecare an fiscal în parte are importanță pentru stabilirea și calcularea veridică a veniturilor obținute de persoana supusă controlului și pentru stabilirea corectă pentru care an fiscal s-a constatat diferența. Asta deoarece salariul mediu lunar este stabilit pentru fiecare an fiscal în parte, implicit pentru fiecare an fiscal în parte este stabilită limita sumelor veniturilor obținute care nu se declară conform art.4 al Legii nr.133/17.06.2016.

O altă situație identificată este că, în ciuda faptului constatării unei diferențe, inspectorul încetează controlul, deoarece majoritatea episoadelor au avut loc până la 1 august 2016, data intrării în vigoare a Legii nr.132/2016 și a Legii nr.133/2016. Inspectorul în aceste situații sesizează alte instituții pentru efectuarea controalelor conform competențelor lor funcționale.

²⁴ A se vedea actul de constatare nr. 371/18 din 18.11.2021

²⁵ A se vedea actul de constatare nr. 43/11 din 16.02.2021

Neconstatarea încălcării regimului averii

Cele 38 de acte analizate în care nu a fost constatată încălcarea se referă la trei deputați / ex-deputați,²⁶ un ex-ministru,²⁷ trei judecători²⁸, 10 procurori,²⁹ patru conducători sau ex-conducători de instituții publice etc.³⁰ Am observat că, la baza inițierii a 11 din cele 38 de controale a stat depunerea tardivă sau nedeplinerea declarațiilor. Cele 11 cazuri se referă la reprezentanți ai administrației publice locale, dar și la patru procurori (pentru mai multe detalii, a se vedea Tabelul elaborat de CRJM³¹)

În majoritatea actelor analizate, inspectorul a constatat indicarea corectă a tuturor informațiilor în declarații sau a solicitat doar rectificarea acestora, fiind stabilit că rectificările au fost necesare din cauză că unele aspecte ce țin de averea subiecților nu au fost declarate din rea-credință sau intenționat. Ca practici de acest gen ar fi omiterea nedeclarării veniturilor din salarii (care au fost declarate la Serviciul Fiscal de Stat) sau a unui imobil accesoriu de 10 m² lângă imobilul principal, care de asemenea a fost declarat la Serviciul Fiscal de Stat și Agenția Servicii Publice și au fost plătite impozite.³²

Într-o cauză, inspectorul a constatat indicarea corectă a tuturor informațiilor în declarații. În baza aprecierilor inspectorului, subiectul și soția sa în perioada 2012-2021, au avut venituri aproape MDL 1,400,000, dar au suportat în aceeași perioadă (nouă ani) cheltuieli de doar MDL 156,000 (deși aveau și doi copii minori)³³. În majoritatea spețelor, inspectorul identifică cheltuieli mai mari, toate raportate la costurile de trai. De exemplu, costurile materiale necesare existenței fiziologice și sociale, în lipsa documentelor confirmative, se estimează, în baza datelor Biroului Național de Statistică cu privire la minimul de existență mediu anual (de ex. anul 2016 - MDL 91,426, 2017 - MDL 94,084, MDL 2018 - 105,439, etc). În actul prenotat, am observat că aceste date nu au fost folosite pentru calcularea cheltuielilor de trai.

Am identificat un act destul de sumar (de doar 2 pagini) cu referire la un fost ministru, asupra căruia în spațiu public planau suspiciuni privind probleme de integritate. Dosarul de control a fost inițiat în 2016, dar actul a fost emis la finele anului 2021.³⁴ Deși la finele anului 2021 în cadrul ANI practica de elaborare și motivare a actelor era deja consolidată, inspectorul, contrar acestor practici, într-un singur paragraf menționează că nu a identificat vreo încălcare, fără a motiva modul cum a ajuns la această concluzie.

O altă atribuție funcțională pe care inspectorii o au ține de sesizarea organelor de urmărire penală sau, după caz, Serviciul Fiscal de Stat, în cazul în care constată existența unei bănueli rezonabile privind săvârșirea unei infracțiuni sau încălcarea legislației fiscale. Într-o cauză, inspectorul a solicitat subiectului rectificarea declarației, sesizând în același timp procuratura. Inspectorul a identificat o posibilă schemă de spălare de bani și caracterul dubios al provenienței unor sume de bani, care au

26 A se vedea actele de constatare nr. 166/04 din 31.05.2021 (Igor VREMEA), nr. 157/04 din 25.05.2021 (Alexandr USATÎI), nr. 102/10 din 21.04.2021 (Vladimir PLAHOTNIUC)

27 A se vedea actul de constatare nr. 376/16 din 24.11.2021 (Iurie CHIRINCIUC)

28 A se vedea actele de constatare nr. 41/20 din 07.02.2022 (Andrei NICULCEA), nr. 126/10 din 03.07.2020 (Victor POTLOG), nr. 57/10 din 24.05.2019 (Mihail CIUGUREANU)

29 A se vedea actele de constatare nr. 17/11 din 24.01.2022 (Serghei CEBOTARI), nr. 407/16 din 23.12.2021 (Piotr BOTNARU), nr. 395/11 din 20.12.2021 (Serghei GAVAJUC), nr. 347/19 din 28.10.2021 (Ștefan ȘAPTEFRAȚI), nr. 171/15 din 31.05.2021 (Serghei TUMBA), nr. 120/20 din 27.04.2021 (Maria RAMAȘCAN), nr. 86/04 din 01.04.2021 (Maxim MOTÎNGA), nr. 301/19 din 16.12.2020 (Sergiu PETRUȘCA), nr. 107/04 din 23.06.2020 (Ghenadie EPURE), nr. 141/10 din 17.12.2019 (Adriana BEȚIȘOR)

30 A se vedea actele de constatare nr. 66/05 din 22.02.2022 (Ghenadie GRÎU), nr. 289/20 din 07.12.2020 (Andrei POPA), nr. 102/10 din 19.06.2020 (Alexei HANȚAȚUC), nr. 37/11 din 21.03.2019 (Anatolie MACOVEI)

31 Tabelul cu actele analizate prin care nu a fost constatată încălcarea regimului averii, sursa ANI, prelucrare CRJM, disponibil la: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2022/06/Regim-Avere-Neconstatare.pdf>

32 A se vedea actele de constatare nr. 241/10 din 06.08.2021, nr. 294/15 din 16.09.2021 etc.

33 A se vedea actul de constatare nr. 17/11 din 24.01.2022

34 A se vedea actul de constatare nr. 376/16 din 24.11.2021

fost acordate sub formă de împrumuturi și care ar reprezenta o infracțiune³⁵. În 2008, subiectul a intrat în posesia unui bun imobil în mun. Chișinău contra sumei de MDL 11,6 milioane. În 2009, oficialul a achiziționat cu MDL 5 milioane două terenuri pentru construcții în r. Ialoveni. În declarația de avere pentru anul 2014, acesta a indicat că i-au fost rambursate două împrumuturi bănești în sumă totală de peste MDL 6,7 milioane, pe care le-ar fi acordat unui SRL. Inspectorul a constatat că activitatea SRL-ului a fost neprofitabilă. Chiar dacă SRL-ul a vândut activele sale cu circa MDL 3 milioane, acesta nu dispunea de suma necesară pentru a acoperi datoria față de subiect. În denunțul către Procuratură, inspectorul menționează și un împrumut în sumă de EUR 100,000 pe care concubina subiectului, care nu a înregistrat activități remunerate, l-ar fi acordat unei persoane fizice.

Într-o altă cauză inspectorul nu a considerat necesară sesizarea procuraturii sau a organelor fiscale³⁶. Speța viza un subiect care, în perioada anilor 2013-2019 a primit donații de la părinți în valoare de circa EUR 34,600, deși, conform Serviciului Fiscal de Stat, în acea perioadă părinții acestuia au obținut un venit de doar MDL 4,000. Subiectul a menționat că mama lui activat peste hotare, tatăl a vândut un teren pentru construcții, iar donațiile nu au fost perfectate în scris.

Acte privind regimul juridic al conflictelor de interese

Au fost analizate 41 de acte de constatare în care a fost stabilită încălcarea regimului și 39 de acte în care inspectorii au încetat procedura de control în lipsa stabilirii unei încălcări (pentru detalii, a se vedea tabelul elaborat de CRJM)³⁷.

Rezultatele cercetării denotă că practica inspectorilor pe cauzele de conflicte de interese este în mare parte uniformă. Acest lucru se poate datora mai multor factori, în mod special, practicii bogate a ANI. În același timp, practica relativ uniformă poate fi datorată într-o mare parte și tipologiei încălcărilor admise de către subiecții declarării. De exemplu, în majoritatea covârșitoare a cauzelor analizate în perioada de referință (peste 56 de acte de constatare - 70%) – inspectorii au atestat încălcări care pot fi catalogate drept „încălcări evidente” ale legislației cu privire la conflictele de interese admise de către subiecții controlului, de exemplu: angajarea rudelor și persoanelor apropiate (soți, concubini, frați, surori, fii și părinți etc.) în cadrul instituțiilor conduse nemijlocit de către subiecții declarării, închirierea unor bunuri sau încheiere contracte de servicii de la aceștia, luarea de decizii, votarea și atribuirea unor facilități sau beneficii materiale însăși subiectului, toate admise fără declararea și soluționarea conflictului de interese.

<i>Și-a angajat soția, în perioada aflării subiectului declarării în concediu, timp de mai mulți ani consecutiv. Nu a declarat și nu a soluționat conflictul de interese.</i>	<i>A numit în funcție de șef al căminului cultural pe cumnata acestuia, nu a declarat și nu a soluționat conflictul de interese (14 episoade).</i>	<i>A angajat în instituția pe care o conduce mama, fratele, cumnata și soacra. Nu a declarat și nu a soluționat conflictul de interese.</i>
Actul de constatare nr. 46/08 din 19 aprilie 2019	Actul de constatare nr. 393/21 din 13 decembrie 2021	Actul de constatare nr. 34/28 din 2 februarie 2022

³⁵ A se vedea actul de constatare nr. 347/19 din 28.10.2021

³⁶ A se vedea actul de constatare nr. 301/19 din 16.12.2020

³⁷ Tabelul cu actele analizate referitor la regimul conflictelor de interese, sursa ANI, prelucrare CRJM, disponibil la: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2022/08/Acte-Analizate-Regim-Conflict-de-Interese.pdf>

Argumentările subiecților pentru a justifica încălcările admise pot fi rezumate la câteva cauze: necunoașterea legislației, lipsa altor specialiști calificați pentru a ocupa funcțiile vacante, salariul neatractiv al funcției, sau calitățile excepționale ale candidatului, prin coincidență – rudă a subiectului declarării. În multe proceduri inițiate, subiecții controlului au recunoscut din start prezența abaterii³⁸. Au fost atestate inclusiv justificări „creative” precum garantarea dreptului la muncă, prevăzut de Constituție, pentru a justifica angajarea sau asigurarea în practică a drepturilor prevăzute de Carta Socială Europeană³⁹. În timp ce aceste justificări pot fi înțelese din punct de vedere social, mai ales având în vedere situația la nivel local (situațiile atestate s-au produs preponderent în comunități rurale, sate, comune), ele nu pot justifica încălcarea legislației. În același timp, în perioada 2021 – 2022, situații similare au fost atestate, totuși, de această dată, subiecții au declarat și soluționat corespunzător conflictele. În continuare, ANI, alături de alți parteneri, trebuie să depună eforturi suplimentare pentru a familiariza subiecții declarării cu legislația în domeniul conflictelor de interese.

Chiar și în cazul categoriei de „încalcări evidente”, au fost atestate cel puțin două cauze de practică aparent neuniformă, în care abordarea inspectorilor a fost diferită:

<i>În calitate de directoare, a angajat socrul în calitate de fochist. Nu a declarat și nu a soluționat conflictul de interese.</i>	<i>În calitate de directoare, a angajat soțul în funcția de paznic și fochist. Nu a declarat și nu a soluționat conflictul de interese.</i>
Actul de constatare nr. 308/18 din 18 decembrie 2020. Inspectorul a stabilit încălcarea regimului conflictelor de interese.	Actul de constatare nr. 308/18 din 20 septembrie 2021, emis la circa un an distanță. Inspectorul de integritate a decis încetarea procedurii de control.

În acest caz, inspectorul a fost cel care a motivat lipsa unei încălcări prin faptul că soțul subiectului este persoană cu dizabilități și prin faptul că a participat anterior la înlăturarea consecințelor catastrofei de la Cernobîl. În timp ce aceste circumstanțe ar fi relevante la momentul angajării persoanei, în vederea asigurării unor măsuri afirmative, ele nu pot fi prezentate în cadrul argumentării inspectorilor de integritate drept motivare în vederea constatării lipsei de încălcare.

Într-un alt caz similar poate fi atestată o practică neuniformă admisă în contextul angajării persoanelor apropiate subiecților declarării în cazul în care subiectul este chemat să soluționeze chestiuni care vizează toți angajații instituției, inclusiv cele cu care se află în conflicte de interese.

<i>Fiind directoare a unei tipografii, a semnat dispoziții și alte acte administrative colective în care era și soțul (ultimul activa în întreprindere din 1990, înainte ca subiectul să fie numit în funcția de director). Nu a declarat și nu a soluționat conflictul de interese.</i>	<i>Fiind director al colegiului, a angajat-o prin cumul pe soția acestuia și a semnat acte administrative (cu privire la plăți/premii) în care era vizată și soția. Nu a declarat și nu a soluționat conflictul de interese.</i>
Act de constatare nr. 143/17 din 18 decembrie 2019. Inspectorul a stabilit încălcarea regimului conflictelor de interese.	Actul de constatare nr. 368/16 din 28 octombrie 2021. Inspectorul nu a stabilit încălcarea regimului conflictelor de interese.

38 A se vedea printre altele: Leșan, Culeșov, Severin, Stog, Moraru, Tetco.

39 Actul de constatare 330/16 din 24 decembrie 2020.

În acest caz, inspectorul nu a stabilit o încălcare deoarece nu ar fi existat o influență disproporțională a atribuțiilor de serviciu în măsura în care ordinele de angajare și de salarizare au reieșit din atribuțiile sale funcționale. Această abordare este aparent diferită de situațiile similare în care inspectorii nu au considerat acest argument ca fiind suficient, chiar dacă persoana cu care se afla în conflict de interes activa în cadrul instituției de cel puțin zece ani înainte să îi devină subaltern subiectului.

O cauză ieșită din comun ține de constatarea încălcării regimului conflictelor de interese pretins admisă de către Președintele Curții Constituționale⁴⁰. În acest caz, inspectorul de integritate a constatat încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese de către președintele Curții Constituționale, deoarece ar fi participat la controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului privind numirea unui judecător al Curții Constituționale, act care o viza direct. Inspectorul a constatat că subiectul controlului ar fi avut un interes personal și a participat la emiterea Deciziei Curții Constituționale, fără a declara la ANI conflictele de interese reale și fără a le soluționa prin abținere. De cealaltă parte, Curtea Constituțională a precizat că instituția recuzării judecătorului constituțional este aplicabilă în cazul unui eventual conflict de interese în procesul jurisdicțional, iar cea care hotărăște în mod definitiv cu privire la recuzarea unui judecător constituțional (inclusiv în cazul unui eventual conflict de interese) este doar Curtea Constituțională prin judecătorii săi. Curtea a mai făcut trimitere și la standardul necesității, recunoscut și în opiniile Comisiei de la Veneția, care presupune că tribunalele constituționale au obligația de a se pronunța în privința constituționalității oricărei legi contestate în fața lor. Dacă ar permite ca controlul de constituționalitate să fie blocat prin recuzări ce decurg din posibilitatea ca unul sau mai mulți dintre membrii săi să facă obiectul unei recuzări cu tentă politică, Curtea Constituțională nu și-ar mai putea îndeplini rolul. Deși a stabilit încălcare, se pare că inspectorul de integritate și-ar fi depășit atribuțiile⁴¹. Actul de constatare a fost contestat în instanța de judecată.

Acte privind regimul juridic al incompatibilităților

Au fost analizate 38 acte de constatare a încălcării regimului juridic al incompatibilităților⁴² și 40 acte în care ANI a constatat lipsa încălcării acestuia⁴³. Actele de constatare analizate vizează: deputați în Parlamentul Republicii Moldova⁴⁴, membrii Consiliului Superior al Magistraturii⁴⁵, primari⁴⁶, consilieri raionali⁴⁷, consilieri locali⁴⁸, președinți⁴⁹ și vice-președinți de raion⁵⁰, directori de instituții⁵¹, inspectori în cadrul Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor (ANSA)⁵², șefi⁵³ și

40 Actul de constatare 432/19 din 31 decembrie 2021.

41 ANI, Comunicat de presă, Actul de constatare emis în privința Președintelui Curții Constituționale a fost anulat, iar decizia inspectorului de integritate a fost calificată drept ilegală, disponibil la: <https://ani.md/ro/node/2608>

42 Tabelul cu actele analizate prin care a fost constatată încălcarea regimului incompatibilităților, sursa ANI, prelucrare CRJM, disponibil la https://crjm.org/wp-content/uploads/2022/08/2022-08-16_Acte-Constatare-Reg-Incompatibilitati.pdf

43 Tabelul cu actele analizate prin care nu a fost constatată încălcarea regimului incompatibilităților, sursa ANI, prelucrare CRJM, disponibil la: https://crjm.org/wp-content/uploads/2022/08/2022-08-16_Acte-Lipsa-Constatare-Reg-Incompatibilitati.pdf

44 A se vedea actele de constatare nr. 292/15 din 15.09.2021 nr. 49/12 din 22.02.2021, nr. 387/08 din 10.12.2022, nr.291/15 din 25.09.2021 și nr. 161/18 din 25.05.2021

45 A se vedea actul de constatare nr. 179/17 din 19.08.2020

46 A se vedea actele de constatare nr. 35/28 din 02.02.2022, nr. 288/20 din 07.12.2020

47 A se vedea actele de constatare nr. 130/14 din 29.11.2019, nr. 27/12 din 28.02.2020

48 A se vedea actele de constatare nr. 194/10 din 08.09.2020, nr. 130/16 din 30.04.2021

49 A se vedea actele de constatare nr. 74/25 din 25.02.2022, nr. 44/19 din 24.03.2020

50 A se vedea actele de constatare nr. 122/14 din 30.06.2020, nr. 139/10 din 17.12.2019

51 A se vedea actele de constatare nr. 382/10 din 03.12.2021, nr. 134/22 din 11.05.2021

52 A se vedea actul de constatare nr. 397/29 din 20.12.2021

53 A se vedea actele de constatare nr. 79/10 din 29.03.2021, nr. 215/22 din 12.07.2021

șefi-adjuncți⁵⁴ din cadrul instituțiilor publice. Aspectul de bază examinat se referă la deținerea sau exercitarea simultană a funcțiilor publice sau a calității de administratori sau angajați în cadrul unor companii private.

În urma cercetării realizate, CRJM a constatat faptul că practica inspectorilor pe cauzele privind regimul juridic al incompatibilităților este în mare parte uniformă. Cele mai frecvente cauze de incompatibilitate analizate în cadrul acestei cercetări au vizat exercitarea simultană a mai multor funcții publice de către subiecții controlului sau exercitarea simultană a unei funcții publice și a unei activități remunerate în cadrul unor companii private, organizații sau asociații.

<i>Exercitare simultană a mandatului de deputat în cadrul Parlamentului Republicii Moldova și a funcției de Președinte în cadrul Fundației pentru Democrație și Progres.</i>	<i>Exercitare simultană a funcției publice cu statut special în cadrul Serviciului Vamal și a calității de fondator și administrator al SRL.</i>	<i>Exercitare simultană a funcției publice de Secretar și ulterior Secretar interimar al Consiliului sătesc, Specialist principal în cadrul Direcției Statistică U.T.A. Găgăuzia, și a funcției de asistent social comunitar.</i>
Actul de constatare nr. 292/15 din 15.09.2021. Inspectorul de integritate a constatat încălcarea regimului juridic al incompatibilităților.	Actul de constatare nr. 85/21 din 31.03.2021. Inspectorul de integritate a constatat încălcarea regimului juridic al incompatibilităților.	Actul de constatare nr. 92/24 din 02.04.2021. Inspectorul de integritate a constatat încălcarea regimului juridic al incompatibilităților.

Încălcările admise de către subiecții controlului au fost în mare parte justificate prin următoarele argumente – necunoașterea legislației, deficitul de resurse umane, exercitarea temporară a funcției sau activității în cauză, amânarea soluționării situației de incompatibilitate din cauza pandemiei sau aflării asociaților companiei în afara țării. Un alt argument invocat frecvent a fost lipsa remunerației pe parcursul exercitării funcției sau activității care creează situația de incompatibilitate. Acest argument era în majoritatea cazurilor respins de către ANI în cazul în care funcția sau activitatea în cauză oferea dreptul la remunerare prin lege.

Majoritatea încălcărilor regimului juridic al incompatibilităților vizează subiecți din comunitățile rurale, sate sau comune. Argumentele invocate de către aceștia pot fi în multe din aceste cauze justificabile din punct de vedere social sau economic, dar nu și din punct de vedere legal. Un astfel de exemplu este actul de constatare anexat mai jos.

<i>Inspectorul a constatat încălcarea regimului juridic al incompatibilităților manifestat prin exercitarea simultană a mandatului de consilier în Consiliul com. Pervomaiscoe, r-nul Drochia și a funcției de paznic în cadrul Primăriei comunei Pervomaiscoe, r-nul Drochia.</i> <i>Argumentarea subiectului – recunoaște existența unei situații de incompatibilitate, dar consideră că soluționarea acestei situații presupune întreruperea relațiilor de muncă care constituie unicul venit al familiei, venit care și așa este net inferior nivelului minim de existență și nivelului de subnutriție.</i>
Actul de constatare nr. 101/06 din 15.10.2018

⁵⁴ A se vedea actul de constatare nr. 253/09 din 10.11.2020, nr. 296/19 din 14.12.2020

În pofida constatării caracterului uniform al practicii inspectorilor de integritate pe cauzele privind regimul juridic al incompatibilităților, în cadrul cercetării, am identificat și câteva dosare care au fost soluționate diferit:

<i>Exercitare simultană a calității de funcționar public în cadrul Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului mun. Chișinău, salariat (contabil-șef) în cadrul Instituției Private Centrul de Arhitectură, Patrimoniu Cultural și Design "SIT", prestator de servicii de proiectare către persoane fizice și juridice și coordonator științific a unei pagini web, activitate pentru care a fost remunerat material.</i>	<i>Exercitare simultană a funcției publice de șef-adjunct al Direcției arhitectură și construcții a Primăriei mun. Bălți și a activităților remunerate, în calitate de arhitect, în cadrul unui SRL.</i>	<i>Exercitare simultană a funcției publice de șef-adjunct, arhitect-șef al Direcției arhitectură și construcții a Primăriei mun. Bălți și a activității arhitecturale prestate prin contract individual de muncă în cadrul unui SRL.</i>
Actul de constatare nr. 44/12 din 15.02.2022. Inspectorul de integritate a constatat lipsa încălcării regimului juridic al incompatibilităților.	Actul de constatare nr. 253/09 din 10.11.2020. Inspectorul de integritate a constatat lipsa încălcării regimului juridic al incompatibilităților.	Actul de constatare nr. 38/10 din 25.03.2019. Inspectorul de integritate a constatat încălcarea regimului juridic al incompatibilităților.

În primul caz – actul nr. 44/12 din 15.02.2022, inspectorul de integritate a constatat lipsa încălcării regimului juridic al incompatibilităților de către subiectul controlului motivând prin faptul că acțiunile sale nu se regăsesc în art. 25 alin. (2) din Legea nr. 158/2008 or aceasta oferă posibilitatea funcționarului public să desfășoare activități științifice și de creație. Inspectorul a calificat activitatea de coordonare științifică a paginii web drept o activitate științifică. Cu privire la activitatea arhitecturală, inspectorul a constatat că participarea subiectului în calitate de arhitect consultant la activitatea de creare a soluției arhitecturale pentru anumite obiecte, în colaborare cu societățile comerciale, este o activitate de creație. Privind calitatea sa de contabil-șef în cadrul Centrului SIT, inspectorul a remarcat că aceasta nu poate fi privită ca o situație de incompatibilitate, dat fiind faptul că activitatea desfășurată în acest sens nu este în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate ca funcționar public.

În următorul caz – actul nr. 253/09 din 10.11.2020, inspectorul de integritate constată din nou lipsa încălcării regimului juridic al incompatibilităților. Argumentul inspectorului în această cauză a fost lipsa de interacțiune dintre SRL și Primăria mun. Bălți., care nu a avizat, aprobat, coordonat sau elaborat careva acte în privința SRL.

În schimb, acest raționament este respins de alt inspector prin actul nr. 38/10 din 25.03.2019, prin care a fost constatat încălcarea regimului juridic al incompatibilităților aplicabil funcționarilor publici în temeiul art. 25 alin. (2) din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcției publice. Potrivit inspectorului în această cauză, activitatea arhitecturală desfășurată prin contract individual de muncă de către subiect în cadrul SRL ține în anumite privințe de competența autorității în care tot el era angajat în sectorul public, în funcția de șef-adjunct, arhitect-șef al Direcției arhitectură și construcții și șef al Direcției arhitectură și construcții a Primăriei mun. Bălți.

<i>Exercitare simultană a calității de deputat în cadrul Parlamentului Republicii Moldova și a funcției de Președinte în cadrul Fundației pentru Democrație și Progres.</i>	<i>Exercitare simultană a calității de deputat în cadrul Parlamentului Republicii Moldova și a funcției de președinte al AO Federația de Polo pe Apă din RM.</i>	<i>Exercitare simultană a mandatului de deputat în cadrul Parlamentului RM și a funcției de vice-președinte în cadrul AP Uniunea Transporturilor și Drumurilor din RM, a membrului Asociației brokerilor vamali din RM precum și a funcției de director al unei întreprinderi mixte de transport și expediții.</i>
Actul de constatare nr. 292/15 din 15.09.2021. Inspectorul de integritate a constatat încălcarea regimului juridic al incompatibilităților.	Actul de constatare nr. 387/08 din 10.12.2021. Inspectorul de integritate a constatat lipsa încălcării regimului juridic al incompatibilităților.	Actul de constatare nr. 291/15 din 25.09.2021. Inspectorul de integritate a constatat lipsa încălcării regimului juridic al incompatibilităților.

În prima cauză – actul nr. 292/15 din 15.09.2021, inspectorul de integritate a constatat încălcarea regimului juridic al incompatibilităților în baza faptului că funcția de deputat este incompatibilă cu exercitarea oricărei alte funcții retribuite, cu excepția activităților didactice și științifice. În acest caz, subiectul a argumentat nesoluționarea stării de incompatibilitate prin informația conform căreia Fundația vizată nu deține contracte individuale de muncă, nu are angajați și salariați, activitatea și implicarea în cadrul Fundației fiind neremunerată și voluntară, rolul său fiind pur onorific. Mai mult, exercitarea atribuțiilor de executare, inclusiv semnarea tuturor documentelor și actelor financiare a fost realizată de către Directorul executiv al Fundației. Cu toate acestea, argumentul privind lipsa de remunerație sau refuzul salariului nu a fost luat în considerare de către inspectorul de integritate, din momentul în care funcția vizată este de natură de a fi retribuită, iar această funcție este alta decât activitate didactică sau științifică. Argumentul subiectului privind delegarea atribuțiilor de executare către Directorul executiv din cadrul Fundației a fost la fel respins deoarece acțiunea a avut loc peste aproximativ un an de la desemnarea acestuia în calitate de Președinte a Fundației, iar acordarea unor împuterniciri prin procura, nu înlătură dreptul acestuia de a-și desfășura activitatea în cadrul Fundației în continuare. În această cauză, inspectorul de integritate a solicitat decăderea subiectului din dreptul de a mai exercita o funcție publică și de demnitate publică și a mandatului de deputat cu excepție altor funcții electorale, pe o perioadă de 3 ani, de la data la care a rămas definitiv actul de constatare sau, respectiv, a rămas definitivă și irevocabilă hotărârea judecătorească.

Dacă exercitarea simultană a unei funcții publice și a calității de Președinte a unei Fundații reprezintă o situație de incompatibilitate, raționamentul inspectorilor de integritate pare să fie diferit în cazul funcționarilor publici care exercită adițional funcții în cadrul uniunilor sau asociațiilor. Astfel în următoarea cauză – actul nr. 387/08 din 10.12.2021, inspectorul constată lipsa încălcării regimului juridic al incompatibilităților și încetează procedura de control în privința subiectului care pe lângă calitatea de deputat în cadrul Parlamentului Republicii Moldova a exercitat și funcția de președinte al AO Federația de Polo pe Apă din Republica Moldova. În această cauză, a fost constatat faptul că funcția de Președinte al Asociației sus-menționate nu este o funcție retribuită, astfel exercitarea simultană a ambelor funcții nu constituie o stare de incompatibilitate.

Inspectorul de integritate a constatat lipsa încălcării regimului juridic al incompatibilităților și în ultima cauză – actul nr. 291/15 din 25.09.2021, în care subiectul a exercitat simultan mandatul de deputat în cadrul Parlamentului Republicii Moldova și a funcției de vice-președinte în cadrul AP Uniunea

Transporturilor și Drumurilor din Republica Moldova, a membrului Asociației brokerilor vamali din Republica Moldova, precum și a funcției de director al unei întreprinderi mixte de transport și expediții. În această cauză inspectorul de integritate nu a stabilit încălcarea regimului juridic al incompatibilităților din motiv că în perioada exercitării mandatului de deputat în cadrul Parlamentului RM, nu au fost identificate acțiuni sau alte acte/documente eliberate/semnate de către subiectul controlului în cadrul și în numele AP Uniunea Transporturilor și Drumurilor din RM, a Asociației brokerilor vamali din RM, precum și a întreprinderii și fiindcă nu a primit remunerare pentru aceste funcții.

Raționamentul inspectorilor de integritate menționat supra, nu este totuși aplicabil în toate cauzele.

<i>Exercitare simultană a funcției de primar în s. Lipcenii, Rezina și a funcției de administrator al Asociației de Coproprietari în Condominiu</i>	<i>Exercitare simultană a funcției de Președinte al raionului Ungheni, a funcției de președinte al AO obștești "Asociația Raională de Volei Ungheni" și a calității de întreprinzător în cadrul unei întreprinderi.</i>
Actul de constatare nr. 288/20 din 07.12.2020. Inspectorul de integritate a constatat încălcarea regimului juridic al incompatibilităților.	Actul de constatare nr. 268/18 din 19.08.2021. Inspectorul de integritate a constatat încălcarea regimului juridic al incompatibilităților

În prima cauză, inspectorul de integritate a constatat încălcarea regimului, deși subiectul nu a încasat venituri sub formă de salariu pentru funcția sa în cadrul Asociației. În următoarea cauză, inspectorul de integritate a accentuat faptul că lipsa remunerării nu constituie un aspect relevant din momentul în care funcțiile prin natura lor, pot fi retribuite și nu țin de activități didactice sau științifice.

Acte privind regimul juridic al restricțiilor și limitărilor

Conform art. 18 – 21 din legea nr. 133/2016⁵⁵, distingem restricții legate de încetarea raporturilor de muncă sau de serviciu, în cazul încheierii contractelor comerciale, la primirea, folosirea, înstrăinarea și transmiterea în folosință a bunurilor,⁵⁶ precum și limitări ale reprezentării și ale publicității.

În perioada de referință au fost identificate 11 acte ce se referă la regimul restricțiilor și un act ce se referă la regimul limitărilor⁵⁷. Rezultatele cercetării denotă că practica inspectorilor în acest domeniu este în mare parte uniformă. În șapte din cauzele analizate inspectorii au identificat încălcarea regimului restricțiilor.

⁵⁵ Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale, disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94157&lang=ro

⁵⁶ Prin modificările din octombrie 2021 au fost introduse restricții la primirea, folosirea, înstrăinarea și transmiterea în folosință a bunurilor.

⁵⁷ Tabelul cu cele 12 acte publicate până la 1 martie 2022, Sursa ANI, prelucrare CRJM, disponibil la: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2022/06/Regim-Limit-Res.pdf>

⁵⁸ A se vedea alte acte constatare similare: nr. 333/17 din 28.12.2020; nr. 333/17 din 28.12.2020; nr. 87/12 din 28.05.2020; nr. 65/11 din 12.05.2020; nr. 27/08 din 21.11.2018

Angajare în organizația care anterior a fost sub supravegherea subiectului	Exercitare funcție în subordinea nemijlocită a persoanei apropiate ⁵⁸	Angajarea persoanei apropiate în subordinea nemijlocită
<i>Subiectul a fost angajat în cadrul SRL „Chișinău-Gaz” în interval de timp mai mic de un an de la data încetării mandatului de director al Consiliului de administrație al Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică (ANRE). Subiectul a menționat că nu a avut atribuții de supraveghere și control al Chișinău-GAZ, aceste competențe le au doar angajații subdiviziunilor ANRE.</i>	<i>Activitate nemijlocită (contabil la primărie) în subordinea cumnatei (primar). Subiectul a menționat că deja activa la primărie când cumnata a devenit primar. Primarul a declarat ANI conflictul de interese, iar ANI prin „opinia sa consultativă” a menționat că doar urmare a „controlului de specialitate realizat în condițiile legii” va constata existența sau nu a conflictului. Ulterior, inspectorul a constatat că din 2019 subiectul activează în subordinea cumnatei și a solicitat încetarea raporturilor de muncă.</i>	<i>Subiectul a menționat că în calitate de șefă are competența de a angaja specialiștii secției, inclusiv pe fiica sa. A informat despre asta toți Președinții de raion și jurista Consiliului raional cu care a conlucrat și de fiecare dată i s-a spus că „nu încalcă legea”. Inspectorul a constatat că în perioada 2006 și 2018 între subiect și fiica sa au existat raporturi ierarhice nemijlocite.</i>
Act de constatare nr. 125/09 din 28.04.2021	Act de constatare nr. 333/17 din 28.12.2020	Act de constatare nr. 17/08 din 29.09.2018

Alte patru cauze se referă la încetarea procedurii pe motivul că subiectul avea obligația, conform fișei de post, de raportare șefului său nemijlocit de direcție, dar nu mamei sale care activa în funcția de șef, dar în altă secție/direcție,⁵⁹ compania soției subiectului (inspector vamal) nu deținea licență de broker vamal, iar subiectul nu a emis careva acte în privința companiei date,⁶⁰ sau că încălcarea regimului pe aceleași fapte și în aceleași circumstanțe a fost constatată deja printr-un act al ANI.⁶¹

Norma legală prevede că subiecții declarării care și-au încetat mandatul sau raporturile de muncă ori de serviciu pe parcursul următorului an nu se pot angaja în organizațiile comerciale și necomerciale în raport cu care au avut atribuții directe de supraveghere sau control. Într-un caz, inspectorul de integritate nu a constatat încălcarea regimului restricțiilor, fiindcă întreprinderea de stat unde subiectul a fost angajat ca administrator nu a putut fi încadrată la categoria „organizațiilor comerciale și necomerciale”⁶². Inspectorul a motivat prin faptul că în sensul Codului Civil întreprinderea de stat nu este prevăzută în lista organizațiilor comerciale.

Cu referire la limitări, prin singurul act identificat, ANI a constatat încălcarea regimului prin faptul că subiectul (ex. Secretar de Stat al Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare - MADRM) a reprezentat interesele organizațiilor neguvernamentale ecologiste în cadrul Consiliului de Administrare a Fondului Ecologic Național gestionat de MADRM. Subiectul a declarat că Consiliu Național la ONG-urilor de mediu este vocea comunității ecologiste și nu a unei persoane juridice sau fizice (precum legea prevede ca limitare). Inspectorul a motivat generic că totuși subiecții

⁵⁹ A se vedea actul de constatare nr. 118/08 din 26.04.2021

⁶⁰ A se vedea actul de constatare nr. 81/15 din 30.03.2021

⁶¹ A se vedea actul de constatare nr. 412/04 din 27.12.2021

⁶² A se vedea actul de constatare nr. 96/10 din 11.06.2020

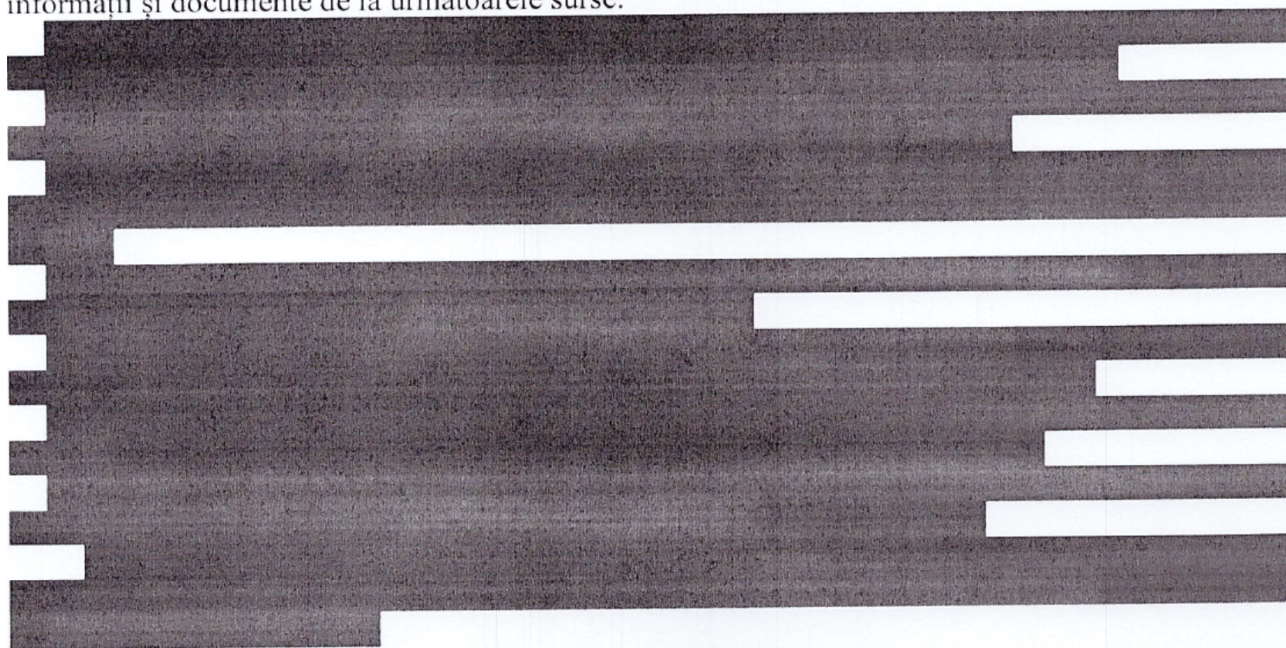
declarații care și-au încetat raporturile de muncă sau de serviciu nu pot reprezenta, timp de un an, interesele persoanelor fizice sau juridice în organizația publică în care au activat, nici nu le pot reprezenta în probleme ce țin de atribuțiile de serviciu îndeplinite anterior.⁶³

Anonimizarea defectuoasă a actelor de constatare

O problemă care se conturează ține de anonimizarea defectuoasă, excesivă sau incompatibilă cu legislația privind protecția datelor cu caracter personal. În cel puțin 20 de acte de constatare, inspectorii de integritate au anonimizat denumirea unor persoane juridice, valoarea contractelor obținute, cote părți din capitalul social deținut de subiectul declarației sau funcția persoanei.⁶⁴ La fel, au fost identificate acte (preponderent emise în anul 2020) în care explicațiile subiectului au fost complet anonimizate, inclusiv și activitățile efectuate de inspector, cum ar fi lista de organizații de la care au fost solicitate informații⁶⁵.

Exemplu de anonimizare defectuoasă:

Astfel, sub aspect procedural, în temeiul dispozițiilor art.20 alin.(1), art.32 alin.(3)-(5) și art.37 alin.(2) din Legea nr.132/2016, pentru realizarea controlului au fost consultate și solicitate informații și documente de la următoarele surse:



II. Analiza elementelor constitutive ale conflictului de interese.

Conform documentelor prezentate de

prin

Din cauza anonimizării defectuoase a fost dificil de urmărit raționamentele inspectorului care au condus la constatarea încălcării regimului sau din contra la lipsa încălcării. De exemplu, într-un act, motivația inspectorului prin care a acceptat explicațiile subiectului privind omisiunea declarației bunurilor imobile locative deținute de familie sau a autoturismului a fost imposibilă de înțeles. Inspectorul a explicat că subiectul „nu le-a făcut intenționat sau cu rea-credință”.

⁶³ A se vedea actul de constatare nr. 207/16 din 21.09.2020

⁶⁴ Printre altele, a se vedea actele de constatare 265/18, 128/12, 113/14, 127/04 din 2020, 143/17.

⁶⁵ A se vedea actul de constatare nr. 85/04 din 28.05.2020; nr. 89/04 din 03.06.2020; nr. 03/14 din 13.01.2020; nr. 49/04 din 27.03.2020; nr. 182/04 din 20.08.2020; nr. 107/04 din 23.06.2020, nr. 90/04 din 03.06.2020 etc.

Într-un alt caz, inspectorul a constatat prezența caracterului nejustificat a banilor (MDL 2,364,208 pentru perioada 2012-2018) și a sesizat Procuratura și Serviciul Fiscal de Stat. Inspectorul nu a constatat o diferență substanțială între venituri și averi, or majoritatea episoadelor au avut loc până la intrarea în vigoare a Legii nr.132/2016 și a Legii nr.133/2016. Explicațiile subiectului au fost complet anonimizate. Din act reiese că subiectul a motivat prin „necunoașterea modului de completare a declarației”, care nu reprezintă o scuză plauzibilă pentru exonerarea de răspundere, iar restul argumentelor au fost combătute de inspector prin lipsa de probe și dovezi concludente și pertinente din partea subiectului.

Prin urmare, aplicarea defectuoasă și incoerentă a legii protecției datelor cu caracter personal reprezintă un pericol pentru asigurarea efectivă a protecției datelor și în același timp influențează negativ percepția privind modul de activitate a inspectorilor de integritate. Pe termen lung, depersonalizarea abuzivă și ascunderea altor date de interes public va eroda și mai mult încrederea în ANI și în inspectorii. În acest sens, sunt necesare instruirii și capacitatea inspectorilor în domeniul protecției datelor cu caracter personal, în mod special în situațiile în care subiecții nu beneficiază de această protecție și interesul public prevalează.

UNIFORMITATEA PRACTICII PRIVIND RESPECTAREA INTEGRITĂȚII

Cauzele cu privire la integritate analizate

În perioada 1 iulie 2018 – 1 martie 2022, CSJ a soluționat irevocabil 31 de cauze cu privire la integritate (a se vedea Tabelul elaborat de CRJM cu toate hotărârile judecătorești privind examinarea actelor ANI⁶⁶).

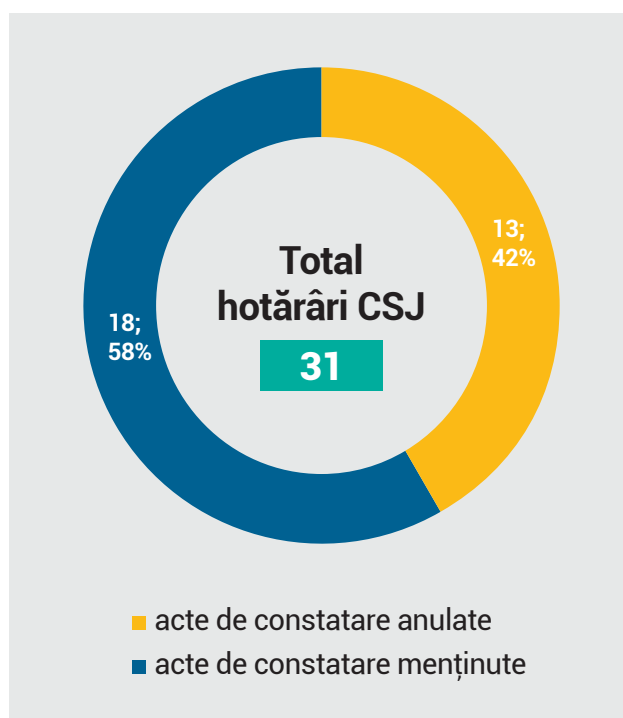
Din cele 31 de acțiuni depuse de subiecți, 12 se referă la incompatibilități, 19 – la conflicte de interese și nici una nu vizează nedeclararea averii și intereselor personale. Prin urmare, timp de 3 ani și 9 luni nici un dosar privind nedeclararea averii nu a ajuns la CSJ. Acest fapt ar sugera că procesul de examinare a acestor tipuri de dosare este anevoios sau unele soluții pe caz se tergiversează.

13 (40%) acțiuni au fost inițiate de către primari, aleși locali și alți angajați ai administrației publice locale. Numărul mare de contestații depuse de către aceștia ar putea fi explicat prin faptul că însăși ANI a verificat cu precădere această categorie de funcționari. Alte 6 acțiuni au fost depuse de către directorii instituțiilor medico-sanitare publice și ai instituțiilor de învățământ publice. Alte 4 acțiuni țin de categoria funcționarilor de rang înalt, ex. inspector-judecător, procuror, conducător al instituției publice, șef direcție generală a MAI etc. (a se vedea tabelul nr. 2).

În 58% din cauzele analizate (18 la număr), judecătorii au respins cererile de anulare a actelor ANI. În 42% din cauze (13 la număr), actele ANI au fost anulate. Motivele anulării țin de temeinicia actelor ANI sau de încălcarea procedurii administrative de emitere a actului. Din cele 13 acte anulate, nouă au fost anulate de către prima instanță și patru de către instanța de apel. În aceste cauze, CSJ mereu a menținut soluția instanței de fond și/sau apel.

O analiză sumară a cauzelor în care actele ANI au fost anulate sugerează că judecătorii au admis acțiunile cu precădere în cazul funcționarilor de rang înalt. În cazul acestora au fost admise 4 din cele 5 acțiuni. Astfel, au fost admise acțiunile singurului judecător, procuror sau conducător al unei instituții publice (autoritate administrativă în subordinea ministerului). Acest fapt ar putea sugera fie că funcționarii de rang înalt au avut avocați mai buni, fie că ANI nu a reușit să probeze încălcarea regimului, fie că judecătorii sunt mai indulgenți în privința lor. Aceste explicații nu se autoexclud.

În același timp, unul din actele ANI menționate mai sus a fost anulat pe motiv de procedură (depășirea termenului pentru efectuarea controlului conform rigorilor Codului Administrativ), chiar dacă temeinicia concluziilor ANI nu a fost combătută convingător.



⁶⁶ Tabelul cu toate hotărârile judecătorești privind examinarea actelor de constatare ale ANI (perioada 1 iulie 2018 – 1 martie 2022), sursa [www.CSJ.md](https://crjm.org/wp-content/uploads/2022/06/Acte-ANI-vs-CSJ.pdf), prelucrare CRJM, disponibil la: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2022/06/Acte-ANI-vs-CSJ.pdf>

În cazul celorlalte acte ce vizau subiecți de „o importanță mai redusă” (reprezentanți ai administrației publice locale, funcționari publici ai serviciilor publice desconcentrate etc.), CSJ a menținut 17 acte ale ANI și 9 – le-a anulat (dintre care șase pe motive de încălcare a procedurii administrative la emiterea actului).

Tabel nr. 2:

Nr.	Funcții „înalte”	Soluția finală pe caz
1	Inspector-judecător în Inspekția judiciară pe lângă Consiliul Superior al Magistraturi	Anulat actul ANI
2	Procuror, Procuratura r-lui Cimișlia	Anulat actul ANI
3	Director al Agenției pentru Eficiență Energetică	Anulat actul ANI
4	Șef Direcție generală, Ministerul Afacerilor Interne	Menținut actul ANI
5	Consultant principal, Cancelaria de Stat	Anulat actul ANI
Total menținute		1
Total anulate		4

Nr.	Funcții de o „importanță mai redusă”	Soluția finală pe caz
1	Primar, Primăria s. Singureni, r. Rîșcani	Menținut actul ANI
2	Director al Instituției Medico-Sanitare Publice „Centrul de Sănătate Vatra”	Menținut actul ANI
3	Director, gimnaziu com. Ciuciuieni, r-nul Singerei	Anulat actul ANI
4	Inspector principal al Secției unitatea de gardă a Biroului Vamal Chișinău	Menținut actul ANI
5	Specialist principal în cadrul Direcției generale economie, reforme și relații patrimoniale a Primăriei mun. Chișinău	Menținut actul ANI
6	Director al Instituției Publice Liceul Teoretic „A. Pușkin” din or. Soroca	Anulat actul ANI

7	Primar, Primăria mun. Ungheni	Menținut actul ANI
8	Primar, Primăria com. Dobrușa, r-nul Șoldănești	Menținut actul ANI
9	Director al Întreprinderii Municipale „Rețele Termice Florești”	Menținut actul ANI
10	Primar, Primăria s. Bumbăta, r-nul Ungheni	Menținut actul ANI
11	Secretar, Primăria s. Chiștelnița, r. Telenești	Menținut actul ANI
12	Director, Școala Profesională nr. 2 din mun. Chișinău	Menținut actul ANI
13	Primar, Primăria or. Căinari, r-nul Căușeni	Menținut actul ANI
14	Primar, Primăria com. Hănășenii Noi, r-nul Leova	Menținut actul ANI
15	Inspector în cadrul Inspectoratului teritorial UTA Găgăuzia, Inspectoratul de Stat al Muncii	Anulat actul ANI
16	Primar, Primăria s. Copceac, UTA Găgăuzia	Anulat actul ANI
17	Șef al Biroului de probațiune Ungheni al Inspectoratului Național de Probațiune	Anulat actul ANI
18	Consilier de probațiune superior al Inspectoratului Național de Probațiune Bălți	Menținut actul ANI
19	Director interimar, Școala primară Băxani, mun. Soroca	Menținut actul ANI
20	Ales local, Consiliu local Cupcui, r-nul Leova	Menținut actul ANI
21	Șef adjunct al Inspectoratului Fiscal de Stat, Sîngerei	Anulat actul ANI
22	Director, școală primară - grădiniță, Tătărauca Nouă	Menținut actul ANI
23	Secretar al Consiliului com. Pruteni, r-nul Fălești	Anulat actul ANI
24	Primar, primăria sat. Cuizăuca, r-nul Rezina	Anulat actul ANI

25	Primar, Primăria or. Căușeni	Menținut actul ANI
26	Șef Direcție, Inspekția pentru Protecția Mediului, Cahul	Anulat actul ANI
Total menținute Total anulate		17
		9

Practica judecătorească în cauzele privind nedeclararea conflictelor de interese

În perioada de referință, au fost identificate 19 hotărâri ale CSJ cu privire la încălcarea regimului juridic al conflictului de interese. Ele se referă la actele de constatare în privința a nouă primari,⁶⁷ un ales local⁶⁸, cinci directori ai instituțiilor publice de învățământ,⁶⁹ un director al unei instituții medico-sanitare publice⁷⁰ și a unei întreprinderi municipale⁷¹, un inspector-judecător din inspecția judiciară⁷² și un procuror în procuratura teritorială⁷³.

În 13 din cele 19 cauze analizate, actele ANI au fost menținute de către instanțele de judecată, în timp ce în celelalte șase - actele ANI au fost anulate. Din cele 13 cauze în care actele ANI au fost menținute, instanțele judecătorești au constatat că reclamantii nu s-au conformat obligației de informare despre conflictul de interese (participarea la luarea de decizii în prezența interesului personal, semnarea de acte juridice sau administrative cu persoane apropiate, inclusiv angajarea acestora). Acest lucru a fost considerat suficient pentru constatarea încălcării regimului.

În aceste cauze a fost depistată o practică uniformă de aplicare a legii, fără contradicții între deciziile CSJ. Cu toate acestea, 2 cauze merită a fi evidențiate, fiindcă CSJ a schimbat soluțiile instanțelor inferioare.

În cauza primarului orașului Ungheni, CSJ a stabilit că în momentul luării deciziei de semnare a documentelor contabile (patru ordine de plată în suma de MDL 103,702), subiectul era în conflict de interese, fiindcă avea prezent interesul personal rezultat din relația cu persoana apropiată (soție), unic fondator al companiei contractate⁷⁴. Subiectul avea obligația de declarare a conflictului de interese, fapt nerealizat. Instanțele inferioare au anulat actul ANI pe motiv că ordinele de plată au fost semnate de către subiect ca rezultat al încheierii contractelor, iar semnarea lor reprezintă în esență o „acțiune tehnică obișnuită” în asemenea relații. Subiectul nu putea să beneficieze de o marjă de discreție și nu dispunea de opțiuni alternative în a acționa. Curtea de Apel Chișinău

67 Cauzele nr. 3ra-1296/19 din 30 octombrie 2019 (MOLOȘAG Virgil), nr. 3ra-850/20 din 16 octombrie 2020 (AMBROS Alexandru), nr. 3r-310/2020 din 25 noiembrie 2020 (GROSU Victor), nr. 3r-334/2020 din 2 decembrie 2020 (PALADI Dumitru), nr. 3ra-392/21 din 7 aprilie 2021 (GHELAN Maria), nr. 3ra-609/2021 din 9 iunie 2021 (MUNTEANU Grigore), nr. 3ra-699/21 din 30 iunie 2021 (GARIZAN Oleg), nr. 3ra-1208/21 din 8 decembrie 2021 (ȚURCAN Ion) și nr. 3ra-1251/21 din 22 decembrie 2021 (REPEȘCIUC Grigore)

68 Cauza nr. 3ra-1095/21 din 24 noiembrie 2021 (REVENCO Tatiana)

69 Cauzele nr. 3ra-384/20 din 25 martie 2020 (ALBU Angela), nr. 3ra-851/2020 din 7 octombrie 2020 (ȘILOVA Silvia), nr. 3r-44/2021 din 17 februarie 2021 (DOBÎNDA Valentina), nr. 3ra-1104/21 din 17 noiembrie 2021 (ARVINTII Larisa) și nr. 3ra-1173/21 din 8 decembrie 2021 (SACOVSCII Svetlana)

70 Cauza nr. 3ra-417/20 din 11 martie 2020 (PULISCA Liliana)

71 Cauza nr. 3ra-1078/20 din 2 decembrie 2020 (RÎJCOV Leonora)

72 Cauza nr. 3ra-372/19 din 8 mai 2019 (CATAN Valeriu și CATAN Carolina)

73 Cauza nr. 3ra-918/20 din 30 septembrie 2019 (BOTEZATU Valerian)

74 A se vedea cauza AMBROS Alexandru

a subliniat că ANI nu a demonstrat existența vreunui interes personal al subiectului, iar în lipsa interesului personal nu poate fi constatată existența unui conflict de interese.

În cauza primarului or. Căinari, r-nul Căușeni, ce ține de angajarea pe o perioadă determinată în calitate de operator în sala de cazane a soțului, instanța de fond a respins inițial acțiunea subiectului, iar Curtea de Apel Chișinău a casat hotărârea primei instanțe și a anulat actul ANI. În opinia instanței de apel, deși subiectul a admis primul element constitutiv al conflictului de interese, manifestat prin emiterea actului administrativ de angajare a soțului, ANI nu a demonstrat că emiterea actului administrativ putea influența exercitarea imparțială și obiectivă a mandatului, nefiind stabilite circumstanțele ce au precedat favorizării ocupării funcției de către acesta. La rândul său, CSJ a anulat hotărârea instanței de apel și a constatat existența conflictului de interese. CSJ a motivat că, deși conflictul de interese s-a consumat la 12 noiembrie 2018, subiectul l-a declarat abia la 12 decembrie 2018, când a solicitat ANI expunerea poziției privind situația creată⁷⁵. Subiectul nu a informat ANI în termen despre conflictul de interese real în care se afla și nu s-a abținut de la emiterea actului administrativ până la soluționarea conflictului de interese.

În celelalte șase cauze în care actele ANI au fost anulate, patru acte au fost anulate pe motive de nerespectare a procedurii de emitere a actului. Instanțele judecătorești au dispus anularea actelor de constatare pe motiv de nerespectare a termenului de 30 de zile de la repartizarea sesizării pentru verificarea prealabilă a acesteia⁷⁶, dar și a termenului de emitere a actului administrativ, conform rigorilor Codului Administrativ⁷⁷. La fel, CSJ a menținut argumentul instanțelor inferioare privind „emiterea” actului de către o structură internă (fără personalitate juridică), Inspectoratul de integritate, fiind semnată de angajatul acesteia în pofida faptului că atribuția dată ar reveni conducerii ANI⁷⁸.

În cauza judecătorului din Inspekția judiciară de pe lângă Consiliul Superior al Magistraturii, procedura de control a fost inițiată la sesizarea Serviciului de Informații și Securitate (SIS), conform legii abrogate care reglementa activitatea Comisiei Naționale de Integritate (CNI). Conform CNI, subiectul ar fi deținut o cotă-parte dintr-un bun imobil, care face parte din patrimoniul unei companii, iar acesta în același timp era pârît într-un dosar în cadrul căruia judecătorul pe caz ar fi primit indicații de la subiect referitor la hotărârea necesară. CNI a constatat lipsa încălcării regimului juridic al conflictului de interese, dar a sesizat organele competente în vederea verificării respectării de către soția subiectului și compania dată a obligațiilor fiscale și Procuratura Generală în vederea examinării prin prisma art.310 (falsificarea probelor) și art.332 (falsul în acte publice) din Codul Penal a eventualelor încălcări admise de subiect.

Actul CNI a fost anulat pe motive de procedură și anume omiterea de către CNI a termenului de 30 de zile lucrătoare pentru examinarea sesizării, deoarece sesizarea SIS a parvenit la 5 aprilie 2016, pe când actul a fost emis la 7 iulie 2016, adică după 3 luni de la sesizare. Instanțele au concluzionat că CNI a sesizat organele fiscale și de urmărire penală după clasarea cauzei în privința subiectului, fapt ce este inadmisibil și constituie temei de anulare, plus CNI nu avea competența conform legii (abrogate) să extindă sesizarea asupra soției subiectului.

În altă cauză, care pare a fi în disonanță cu practica CSJ, judecătorii au constatat că acțiunea subiectului nu a fost influențată de un interes personal la emiterea actului de angajare a fiului⁷⁹, fiindcă acțiunile s-au datorat necesității asigurării activității primăriei. Fiul nu a fost remunerat pentru activitatea sa de trei săptămâni, iar ANI nu a probat și stabilit existența interesului personal la emiterea actului de angajare.

⁷⁵ A se vedea cauza GHELAN Maria.

⁷⁶ A se vedea cauza ALBU Angela și ȘILOVA Silvia.

⁷⁷ A se vedea cauza ȚURCAN Ion.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ A se vedea cauza GARIZAN Oleg.

În cauza procurorului din procuratura r-nului Cimișlia, instanțele au constatat că subiectul nu avea obligația legală de a respecta regimul conflictului de interese la soluționarea plângerilor pe numele unui notar, care este totodată și angajator al soției subiectului⁸⁰. Instanțele nu au identificat interesul personal și nici o legătură directă de cauzalitate, plus au dispus încasarea de la ANI în beneficiul subiectului a peste MDL 3,000 cu titlu de prejudiciu moral și alte cheltuieli.

Practica judecătorească în cauzele privind incompatibilitățile

În perioada de referință, au fost identificate 12 hotărâri ale CSJ cu privire la încălcarea regimului incompatibilităților. Ele se referă la un funcționar al Serviciului Vamal⁸¹, al Cămarilor de Stat⁸², al Primăriei mun. Chișinău⁸³, al Ministerului Afacerilor Interne⁸⁴, director al Agenției pentru Eficiența Energetică⁸⁵ sau cu referire la funcționari ai subdiviziunilor teritoriale ale serviciilor publice descentralizate⁸⁶ și ai administrației publice locale.⁸⁷ Aspectul de bază examinat de instanțe se referă la deținerea sau exercitarea simultană a funcțiilor publice sau a calității de administratori de companii private. Din cele 12 cauze analizate, doar în 5 cauze - actele ANI au fost menținute de către instanțele de judecată.

În 2018, CRJM a identificat că dosarele cu privire la încălcarea regimului de incompatibilitate au fost soluționate într-un mod divergent. „Mărul discordiei” constituia remunerarea sau lipsa remunerării pentru a doua funcție deținută. Deși au existat unele excepții, majoritatea soluțiilor erau bazate pe faptul că statutul de funcționar public este incompatibil cu orice funcție remunerată, inclusiv dacă remunerarea nu este sub formă de salariu și nu este primită lunar⁸⁸.

În prezenta cercetare am identificat că practica instanțelor la acest capitol a fost dezvoltată. Instanțele au motivat soluțiile prin faptul că sunt în incompatibilitate doar acei funcționari publici⁸⁹ care activează în subdiviziunile autorităților administrației publice locale (aparatură prezidențială raională, primărie, primăria și preturile mun. Chișinău, direcții, secții și alte subdiviziuni), inclusiv ale Adunării Populare a Găgăuziei și ale Comitetului executiv al Găgăuziei. Subdiviziunile trebuie să fie de același nivel și din aceeași unitate administrativ-teritorială. Funcționarii publici care nu se circumscriu situațiilor descrise, de exemplu activează într-o subdiviziune descentralizată a unei autorități administrative centrale, activează în altă primărie decât cea în care este consilier; lucrează într-o subdiviziune a consiliului raional dintr-o altă unitate administrativ-teritorială decât cea în care este consilier etc. - nu se află în situație de incompatibilitate.

Am identificat șase soluții menținute de CSJ conform acestei argumentări⁹⁰. Se pare că ANI interpretează mai extensiv aspectul incompatibilităților, or a pierdut cinci din cele șase cauze prenotate.

80 A se vedea cauza BOTEZATU Valerian.

81 Cauza nr. 3r-157/20 din 15 iulie 2020 (RUSU Vasile)

82 Cauza nr. 3ra-1069/20 din 2 decembrie 2020 (PETCU Natalia)

83 Cauza nr. 3ra-808/2020 din 30 septembrie 2020 (VÎNTU Anatolie)

84 Cauza nr. 3ra-502/2021 din 16 iunie 2021 (ȚURCAN Vladimir)

85 Cauza nr. 3ra-925/21 din 10 noiembrie 2021 (CIUDIN Alexandru)

86 Cauzele nr. 3ra-660/21 din 30 iunie 2021 (CERNEV Andrei), nr. 3ra-717/21 din 14 iulie 2021 (ȘIȘCANU Irina), nr. 3r-292/21 din 18 august 2021 (BELOUSOV Ruslan), nr. 3ra-1150/21 din 24 noiembrie 2021 (SCOROPAT Dumitru), și nr. 3ra-1292/21 din 16 februarie 2021 (MOLDOVANU Vladimir)

87 Cauzele nr. 3r-381/20 din 16 decembrie 2020 (STRATULAT Maria) și nr. 3ra-1176/21 din 8 decembrie 2021 (CHEPTEA Eugenia)

88 A se vedea Documentul analitic, CRJM, *Cauzele-cu-privire-la-integritate-online-RO.pdf* (crjm.org), pag. 20.

89 Legea nr. 263 din 16 noiembrie 2012 privind interpretarea articolului 7 alineatul (1) litera c) și d) din Legea nr. 768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local, disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=2460&lang=ro

90 A se vedea cauzele Vîntu Anatolie, Cernav Andrei, Petcu Natalia, Șîșcanu Irina, Scoropat Dumitru, Moldovanu Dumitru.

Într-o cauză similară, unde subiectul deținea funcția de director al Agenției pentru Eficiență Energetică și consilier în cadrul consiliului raional, actul ANI a fost anulat pur pe motive de procedură - depășirea termenului de control, fiind aplicate rigorile prevăzute la art. 60 – art. 65 din Codul Administrativ⁹¹. Instanțele au reținut că legislația aferentă activității ANI nu instituie careva norme cu privire la termenele de finalizare a procedurii de control și de emitere a actului de constatare. În speța dată, începutul termenului de control corespunde zilei în care la ANI a fost înregistrată sesizarea în privința subiectului, adică 13 august 2019 și, respectiv, procedura de control urma a fi închisă în termen de 30 zile, adică la 12 septembrie 2019, dar, în orice caz, procedura administrativă nu putea depăși 90 zile și trebuia finalizată la 12 noiembrie 2019, însă aceasta a fost terminată la 29 noiembrie 2019, la împlinirea a 107 zile.

La fel, pe motive de procedură, Curtea de Apel Chișinău a anulat un act al ANI, asta deși instanța de fond a constatat incompatibilitatea de funcții de secretară a primăriei și de consilier local și raional, deținute simultan⁹². Instanța de apel a menționat că la 15 iulie 2020 subiectul a depus explicații în cadrul controlului, iar actul a fost emis la 7 august 2020, adică cu încălcarea termenului de 15 zile prevăzut de art. 37 din Legea cu privire la ANI.

Instanța de apel a mai menționat că actul a fost emis de o structură internă (fără personalitate juridică) a Inspectoratului de Integritate și semnată de angajatul acesteia, în pofida faptului că trebuia semnată de către conducerea ANI. Conform judecătorilor, actul de constatare se întocmește de inspector, însă trebuie să fie emis din numele ANI și să fie semnat de conducerea ei (președinte, vicepreședinte), ori sintagma „întocmire” este distinctă de sintagma „emitere, semnare” și dispun de o încărcătură semantică diferită, care nu urmează a fi confundate⁹³. Această poziție a fost menținută și de CSJ.

Aspectul „emiterii și semnării” actului de către inspector a mai fost sesizată de subiecții și în alte cauze analizate⁹⁴. Într-o cauză, instanța de fond a constatat că funcționarul public nu este în drept să desfășoare activitate de întreprinzător, cu excepția calității de fondator al societății comerciale, iar pe alegațiile de încălcare a procedurii de emitere a actului nu s-a expus. În a doua speță, instanțele au anulat actul ANI pe motivul lipsei existenței stării de incompatibilitate, fiind la fel omis acest aspect procedural. Disputa „semnării actului” de către inspector sau conducerea ANI este un subiect complementar și nu de fiecare dată este decisiv asupra fondului cauzei. Totuși, existența posibilității invalidării actelor ANI pentru asemenea motive ar crea premise nocive pentru anularea majorității actelor emise de ANI.

Uniformă a fost practica instanțelor la capitolul constatării incompatibilității funcției publice cu administrarea afacerilor (companiilor)⁹⁵. Instanțele naționale au reiterat faptul că funcționarul public nu este în drept să desfășoare activitate de întreprinzător, cu excepția calității de fondator al societății comerciale. Toate actele emise de ANI la acest capitol au fost menținute de CSJ.

91 A se vedea cauza Ciudin Alexandru

92 A se vedea cauza Cheptea Eugenia.

93 Ibidem.

94 A se vedea cauzele Stratulat Maria și Șișcanu Irina.

95 A se vedea cauzele Rusu Vasile, Belousov Ruslan, Stratulat Maria și Țurcan Vladimir.

RECOMANDĂRI

- Elaborarea de către ANI a unei Metodologii detaliate de efectuare a controlului averilor și intereselor personale.
- Introducerea unui sistem de prioritizare și concentrare pe controlul regimului averilor și intereselor personale.
- Efectuarea unei evaluări independente a sistemului informațional „e-Integritate” în vederea identificării problemelor ce țin de distribuirea aleatorie a dosarelor în cadrul ANI.
- Analiza de către conducerea ANI a eficienței inspectorilor, pentru a le asigura un volum de muncă balansat.
- Crearea unui sistem intern cu rolul de a asigura respectarea termenelor de verificare a declarațiilor, de efectuare a etapelor controalelor, în vederea excluderii posibilității anulării actelor pe motive de încălcare a procedurii de emitere a acestora.
- Excluderea anonimizării defectuoase, excesive sau incompatibile cu legislația protecției datelor cu caracter personal din actele emise de ANI.
- Sporirea nivelului de cunoaștere a legislației din domeniul integrității și asigurarea unei practici uniforme în litigiile privind contestarea actelor ANI de către judecători.



Acest document este finanțat printr-un grant oferit de Departamentul de Stat al Statelor Unite ale Americii. Opiniile, constatările și concluziile formulate în document aparțin CRJM și nu reflectă în mod necesar poziția Departamentului de Stat al Statelor Unite ale Americii.

CENTRUL DE RESURSE JURIDICE DIN MOLDOVA



str. A. Șciusev 33,
MD-2001, Chișinău,
Republica Moldova



+373 22 84 36 01
+373 22 84 36 02



contact@crjm.org
www.crjm.org



crjm.org



crjmoldiva

