

Subiect: Propuneri de modificare și completare a Proiectului Strategiei naționale de integritate și anticorupție (SNIA) pentru anii 2017-2020

Adresată: Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică, csn@parlament.md.

Copie: Comisia drepturile omului și relații interetnice, cdo@parlament.md.
Comisia juridică, numiri și imunități, cji@parlament.md.
Comisia politică externă și integrare europeană, cpeie@parlament.md.

Prezentate de: Centrul de Resurse Juridice din Moldova (persoane de contact: CRJM, Ion GUZUN, ion.guzun@crjm.org); Asociația pentru Democrație Participativă (ADEPT, persoana de contact Elena PROHNIȚCHI, elena@e-democracy.md); Promo-LEX (persoana de contact Pavel Postică, email: postica_pavel@yahoo.com).

Data: 23 martie 2017

Expediat prin poștă electronică

Explicații cu privire la forma și conținutul documentului:

La 17 martie 2017, pe pagina web a Parlamentului a fost plasat un anunț al Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică. Comisia anunță despre demararea consultărilor publice a proiectului de hotărâre privind aprobarea Strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020, înregistrat în Parlament cu [nr. 59 din 14.03.2017](#).

Prezentul document include propunerile punctuale de modificare și completare ale SNIA 2017-2020 și a planului de acțiuni. El se referă la prevederile care nu au fost acceptate de Centrul National Anticorupție în procesul de consultări publice asupra proiectului SNIA. Pentru comoditate, propunerile sunt prezentate sub formă de tabel.

Totuși, organizațiile semnatare menționează o eventuală problemă relevantă pentru întreaga Strategie. Și anume, SNIA se bazează într-o mare măsură pe mecanismul testării integrității profesionale. La etapa elaborării Legii nr. 325 și la etapa consultărilor publice ale proiectului de modificare a Legii nr. 325, am menționat problemele de constituționalitate și incompatibilitate cu standardele Curții Europene pentru Drepturile Omului referitor la mecanismul testării de integritate, așa cum este prevăzut de Legea nr. 325. Legea a fost adoptată și mecanismul este în vigoare. Totuși, ținem să amintim despre problematica acestui mecanism și eventualitatea declarării neconstituționale a cel puțin unor prevederi ale acestei legi. În acest context, probabil ar fi fost util ca SNIA să includă și alte mecanisme eficiente de prevenire și combatere a corupției decât testarea integrității.

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

Nr.	Textul actual	Textul propus / Modificarea / excluderea propusă	Argumentare
PROIECTUL SNIA 2017-2020			
1.	<p>Capitolul III.</p> <p>Enumerarea pilonilor și alin. 2:</p> <p>„Pentru primii șapte piloni ai Strategiei sînt descrise problemele, țintele specifice ale obiectivului 16 de dezvoltare durabilă ale ONU relevante pilonului, obiectivele pilonilor, indicatorii de impact, prioritățile pentru depășirea problemelor, rezultatele scontate, indicatorii de rezultat și evaluarea costurilor implementării priorităților fiecărui dintre acești piloni.”</p>	<p>De exclus Pilonul VIII. Societatea civilă și mass-media</p> <p>De modificat alin. 2 după cum urmează (sublinate cele propuse):</p> <p>„Pentru <u>cei șapte piloni ai Strategiei</u> sînt descrise problemele, țintele specifice ale obiectivului 16 de dezvoltare durabilă ale ONU relevante pilonului, obiectivele pilonilor, indicatorii de impact, prioritățile pentru depășirea problemelor, rezultatele scontate, indicatorii de rezultat și evaluarea costurilor implementării priorităților fiecărui dintre acești piloni. Societatea civilă și mass-media (pilonul VIII) au un rol important în sistemul național de integritate și urmează să contribuie la implementarea eficientă a Strategiei prin monitorizare independentă și imparțială și informarea societății despre deficiențele din sistem.”</p>	<p>A se vedea argumentele cu privire la excluderea Pilonului VIII în partea II a documentului.</p> <p>Excluderea din enumerarea din Cap. III este propusă pentru claritate și coerență. Indicarea denumirii unui Pilon va crea confuzie la interpretare.</p>
2.	<p>Pilonul III: Justiția și agențiile anticorupție</p> <p>Alin. 3 , pag. 10</p> <p>„Lipsa unei specializări a judecătorilor și/sau a instanțelor în examinarea actelor de corupție, asimilate și conexe corupției nu permite îmbunătățiri rapide a practicii judiciare pe marginea acestor dosare, dosarele de corupție de rezonanță nefiind examinate cu celeritate din cauza încărcăturii instanțelor de drept comun, iar pedepsele aplicate în cazul condamnărilor – rareori pot fi</p>	<p>De exclus referința la instanțe specializate. Respectiv, de expus textul după cum urmează:</p> <p>„Lipsa unei specializări a judecătorilor și/sau a instanțelor în examinarea actelor de corupție, asimilate și conexe corupției nu permite îmbunătățiri rapide a practicii judiciare pe marginea acestor dosare, dosarele de corupție de rezonanță nefiind examinate cu celeritate din cauza încărcăturii instanțelor de drept comun, iar pedepsele aplicate în cazul condamnărilor – rareori pot fi considerate descurajante.”</p>	<p>Propunem excluderea referinței cu privire la crearea instanțelor de judecată specializate în materie de corupție, cu păstrarea sintagmei „specializarea judecătorilor”. Crearea unei / mai multor instanțe specializate în materie de corupție nu este una oportună pentru Republica Moldova din următoarele cauze principale:</p> <p>1) Riscurile sporite de influență asupra judecătorilor din judecătoria specializată într-o țară mică. Concentrarea tuturor cauzelor de corupție și a celor conexe (cauze de corupție mai departe) pentru examinare de câțiva</p>

Nr.	Textul actual	Textul propus / Modificarea / excluderea propusă	Argumentare
	considerate descurajante.”		<p> judecători în mod evident creează premise mai ușoare pentru terți de a-i influența. Este mult mai ușor de a influența un număr mic și cunoscut de judecători, decât un corp de judecători de la judecătorii, curțile de apel și CSJ;</p> <p>2) Volumul de muncă este insuficient pentru crearea unor astfel de instanțe. Anual, sistemul judecătoresc examinează 200-400 de cauze de corupție. Aceasta este în mod clar insuficient pentru crearea unor instanțe specializate;</p> <p>3) Crearea instanțelor specializate în materie de corupție este incompatibilă cu politica generală a statului, care în 2017 lichidează celelalte instanțe specializate;</p> <p>4) Crearea instanțelor specializate va limita considerabil repartizarea aleatorie a dosarelor de corupție, care reprezintă o importantă garanție pentru prevenirea corupției în sistemul judiciar;</p> <p>5) Practica și recomandările internaționale nu recomandă fără echivoc specializarea judecătorilor. Din contra, chiar în Avizul nr. 15 (2012) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) se avertizează despre riscurile unei specializări înguste și nicidecum nu se recomandă crearea instanțelor specializate decât după o analiză foarte minuțioasă a contextului și luării tuturor măsurilor pentru a nu permite crearea unui grup special de judecători. CCJE a identificat, de asemenea, un șir de posibile limite și pericole ale specializării</p>

Nr.	Textul actual	Textul propus / Modificarea / excluderea propusă	Argumentare
			<p> judecătorilor, care pot fi consultate aici.</p> <p>În 2015, CRJM a prezentat o opinie privind proiectul legii de creare a judecătoriei Anticorupție și a completului specializat la Curtea de Apel și CSJ, care poate fi consultată http://crjm.org/wp-content/uploads/2015/10/2015-10-19-CRJM-opinie-InstCorupt.pdf.</p>
3.	Pilon IV. Comisia Electorală Centrală și partidele politice, rezultatele scontate IV.1 Transparența finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale	<p>De completat după cum urmează:</p> <p>De completat cu un nou rezultat (subliniat):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Societate informată cu privire la sursele de finanțare ale partidelor politice și a campaniilor electorale - <u>Criteriile de finanțare a partidelor politice revizuite</u>, iar la indicatorii de rezultat cu un nou indicator „<u>Plafonul pentru finanțările private este redus</u>”. 	Finanțarea partidelor politice constituie una din cauzele esențiale a corupției, așa cum este menționat și în document. Instituirea unor criterii clare de finanțare a partidelor politice și reducerea plafonului pentru finanțări private sunt imperative pentru reducerea corupției în rândul partidelor politice, așa cum este recomandat și de GRECO.
4.	Pilon IV. Indicatori de rezultat IV.1 <ul style="list-style-type: none"> • Monitorizare publică posibilă • Rapoartele financiare ale partidelor politice, privind finanțarea campaniilor electorale disponibile 	<p>De completat după cum urmează (sublinate)</p> <p>Indicatori de rezultat IV.1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Monitorizare publică posibilă <u>a veniturilor și cheltuielilor partidelor politice și a concurenților electorali</u> • Rapoartele financiare <u>anuale și semestriale ale partidelor politice, dar și cele privind finanțarea campaniilor electorale public disponibile, și deschise pentru reutilizarea datelor</u> • <u>Plafonul pentru finanțările private este redus</u> 	Indicatorii de rezultat trebuie să fie mai expliți și în corespundere cu rezultatele scontate. Indicarea doar a partidelor politice, exclude candidații independenți care de asemenea concurează în alegeri și au aceleași obligații să raporteze finanțarea campaniilor electorale
5.	Pilon IV. Indicatori de rezultat IV.2	<p>De completat cu doi noi indicatori de rezultat IV.2 (sublinate)</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Capacitățile consolidate ale ofițerilor de urmărire penală, a procurorilor și judecătorilor în vederea</u> 	La moment capacitățile organelor de drept pentru a contracara situațiile dubioase și ilegale de finanțare a partidelor politice, campaniilor electorale, corupere a alegătorilor sunt limitate. Nu există o

Nr.	Textul actual	Textul propus / Modificarea / excluderea propusă	Argumentare
		<p><u>cercetării cazurilor ilegale de finanțare a partidelor politice și a campaniilor electorale și corupere a alegătorilor</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Interconexiunea digitală/online a platformei de recepționare a rapoartelor partidelor politice/concurenților electorali a CEC cu baza de date a IPFS, a Curții de Conturi, a IGP stabilită și aplicată</u> 	<p>conexiune între bazele de date ale organelor de drept și CEC care ar permite schimbul operativ de informații relevante dar și verificarea rapoartelor financiare ale partidelor politice.</p>
6.	<p>Capitolul V Punctul – Control public, monitorizare independentă și imparțială</p>	<p>De modificat textul respectivului punct, după cum urmează „Totodată, eficiența implementării Strategiei va depinde de contribuția societății civile și mass-media, și ele parte din Sistemul Național de Integritate al Republicii Moldova. Astfel, pe lângă depunerea rapoartelor oficiale a instituțiilor responsabile către Secretariatul grupurilor de monitorizare, este important ca pilonul <u>societatea civilă și mass-media</u> să contribuie nemijlocit la monitorizarea implementării planurilor de acțiuni de către celelalte <u>instituțiile-pilon ale SNI</u> și să prezinte rapoarte alternative rapoartelor oficiale ale autorităților”.</p>	<p>Sintagma „pilonul societății civile și mass-media” este înlocuită cu sintagma „societatea civilă și mass-media”, cu modificările ulterioare de context. Modificare minoră, pentru conformarea textului după ce a fost exclus pilonul VIII.</p>
7.	<p>Capitolul V. Procedurile de raportare și monitorizare</p>	<p>Propunem înlocuirea sintagmei „organizații neguvernamentale” cu sintagma „organizațiile necomerciale”.</p>	<p>Termenul „organizații necomerciale” este conform terminologiei utilizate de Legislație. Codul Civil, Secțiunea a 5-a definește organizațiile necomerciale (asociațiile, fundațiile, instituțiile). Considerăm terminologia propusă ca fiind una mai incluzivă.</p>
8.	<p>Capitolul V statutul de observator pe lângă grupurile de monitorizare</p>	<p>Propun de completat lista cu reprezentanți ai societății civile și mass media, după care urmează textul „în baza solicitărilor făcute în acest sens”</p>	<p>Extindem posibilitatea participării reprezentanților societății civile și mass media care nu au fost selectați în componența grupului, din considerentele cotei existente sau ca nu corespund criteriului de disponibilitate de participare la toate ședințele grupului.</p>

Nr.	Textul actual	Textul propus / Modificarea / excluderea propusă	Argumentare
9.	<p>Capitolul V.</p> <p>„Raportul de evaluare finală a implementării Strategiei se întocmește de Secretariat și se completează de către un evaluator extern independent, care va da o apreciere proprie a constatărilor, pornind de la rapoartele alternative ale societății civile, alte evaluări și aprecieri naționale și internaționale relevante. Evaluatorul extern independent va fi selectat în baza unui concurs public anunțat de Parlament. Raportul de evaluare finală a implementării Strategiei va fi audiat în plenul Parlamentului, care va adopta o hotărîre pe marginea lui.”</p> <p>Pag.24</p>	<p>Se propune modificarea după cum urmează (subliniate)</p> <p>„Raportul de evaluare finală a implementării Strategiei se întocmește de Secretariat și se completează de către un evaluator extern independent, care va da o apreciere proprie a constatărilor, pornind de la rapoartele alternative ale societății civile, alte evaluări și aprecieri naționale și internaționale relevante. Evaluatorul extern independent va fi selectat în baza unui concurs public <u>organizat de CNA și ANI, cu participarea partenerilor de dezvoltare</u>. Raportul de evaluare finală a implementării Strategiei va fi audiat în plenul Parlamentului, care va adopta o hotărîre pe marginea lui.”</p>	<p>Pentru a exclude contradicția care ar putea apărea, evaluatorul fiind selectat de Parlament și se expună pe performanța Parlamentului, propunem modificarea procedurii de selectare cu atribuirea competenței de selectare a expertului celor două instituții-pilon cheie ale SNIA.</p>
PROIECTUL PLANULUI DE ACȚIUNI PENTRU SNIA 2017-2020			
1.	<p>Pilon II, Prioritatea II.3, Acțiunea 34</p> <p>„Înaintarea acțiunilor în regres împotriva responsabililor de condamnarea Republicii Moldova la CtEDO”</p>	De exclus PA din implementatori	PA nu are competențe ce țin de acțiunile de regres
2.	<p>Pilon III, Prioritatea III.1, Acțiunea 2</p> <p>„Dotarea cu aparate de poligraf a CSM, CSP, SV și MAI”</p>	De exclus necesitatea dotării CSM și CSP cu poligraf	Dotarea cu poligraf este costisitoare, iar numărul persoanelor ce urmează a fi testate de CSM și CSP este mic pentru a dota fiecare instituție cu poligraf separat. Testarea la poligraf pentru judecători și procurori poate fi efectuată de SIS, în cooperare cu CSM și CSP. Mai mult, nu sunt specialiști suficienți în țară pentru a avea atât de multe dispozitive de

Nr.	Textul actual	Textul propus / Modificarea / excluderea propusă	Argumentare
			poligraf cum se propune.
3.	Pilon III, Prioritatea III.2, Acțiunea 5 „Instituirea instanțelor/completelor specializate pentru examinarea dosarelor de corupție, asimilate și conexe corupției”	De modificat după cum urmează: „Specializarea judecătorilor pentru examinarea dosarelor de corupție, asimilate și conexe corupției”	Argumentele pentru excluderea sintagmei „instanțelor/completelor specializate” sunt indicate mai sus, la p. 2, cu privire la Pilonul III: Justiția și agențiile anticorupție Alin. 3 , pag. 10 din proiectul SNIA. Crearea instanțelor / completelor specializate este un subiect controversat și necesită o argumentare sporită. De asemenea, acesta este un subiect în care puterea judecătorească trebuie să aibă competența de a decide cea mai bună modalitate de realizare a obiectivului scontat în SNIA. Sintagma „specializarea judecătorilor” este una mai largă, care poate include fie specializarea pe instanțe, pe complete, specializarea judecătorilor din completele existente, specializarea informală și alte modalități. O asemenea decizie urmează a fi luată după o analiză temeinică a contextului. Pentru a evita includerea într-un document de politici a unei decizii care de fapt urmează a fi luată fie de Parlament, fie de puterea judecătorească, propunem includerea unei sintagme mai cuprinzătoare și evitarea unor soluții concrete în SNIA.
4.	Pilon III, Prioritatea III.2, Acțiunea 6 „Asigurarea instanțelor/completelor specializate pentru examinarea dosarelor de corupție, asimilate și conexe corupției cu resurse umane, tehnice și financiare suficiente, în conformitate cu prevederile legislației ce reglementează statutul	De exclus	Argumente similare celor de mai sus, p. 3, cu privire la acțiunea 5 a Pilonului III, Prioritatea III.2, Acțiunea 6. În Avizul nr. 15 (2012) al CCJE se menționează expres riscurile creării condițiilor diferite pentru unele instanțe / complete de judecători față de altele. Mai mult, includerea acestei acțiuni denotă deja o obligație de a institui anume forma propusă

Nr.	Textul actual	Textul propus / Modificarea / excluderea propusă	Argumentare
	judecătorilor din aceste instanțe/complete”		de specializare, prin instanțe sau complete specializate. Chiar dacă se va decide o asemenea modalitate, aceasta urmează a fi decisă în urma analizelor suficiente și în baza unui proces decizional complet, nu prin indicarea în SNIA și Planul de Acțiuni.
5.	Pilon III, Prioritatea III.2	De completat cu o acțiune nouă, înainte de Acțiunea 7 (cu privire la PA), după cum urmează: „Revizuirea cadrului legal în vederea limitării competențelor Procuraturii Anticorupție doar la cauzele de corupție mare”	Reforma Procuraturii Anticorupție declarată de factorii de decizie în 2016 și prevăzută de Legea cu privire la procuratură din 2016 prevede un mandat clar al Procuraturii Anticorupție limitat la cauzele de corupție mare. În prezent, Procuratura Anticorupție instrumentează cauze ce nu țin de corupție și transmite cauze în instanță atât de corupție mare, cât și de celelalte cauze de corupție. Un asemenea mandat / competență este mult prea larg și nu permite Procuraturii Anticorupție să-și canalizeze în mod eficient și calitativ eforturile pe cauzele complicate de corupție mare. Foaia de Parcurș a Guvernului din 2016 a prevăzut expres reforma PA pentru a se concentra pe cauze de corupție mare, dar așa și nu a fost implementată.
6.	Pilon III, Prioritatea III.2	De completat cu o nouă acțiune, înainte de Acțiunea 10, cu următorul conținut: „ <u>Acțiunea</u> : Asigurarea respectării legislației cu privire la comunicarea ex-parte a judecătorilor, procurorilor și ofițerilor de urmărire penală. <u>Termenul de realizare</u> : Permanent, cu verificarea semestrială a indicatorilor de progres. <u>Instituția responsabilă</u> : CSM, CSP, MAI	Respectarea regulilor cu privire la comunicarea ex-parte a judecătorilor, procurorilor și ofițerilor de urmărire penală este o garanție importantă pentru prevenirea corupției. Acțiunea respectivă va consolida sistemul de integritate din sistemele judiciar, procuraturii și urmărire penală.

Nr.	Textul actual	Textul propus / Modificarea / excluderea propusă	Argumentare
		<p><u>Indicator de progres:</u> Numărul de sesizări cu privire la încălcarea regulilor ce țin de comunicarea ex-parte a judecătorilor, procurorilor și ofițerilor de urmărire penală și rezultatele examinării acestora.</p> <p><u>Obiectiv general corelativ:</u> Etică, Descurajare</p> <p><u>Costuri / sursa de finanțare:</u> - ”.</p>	
7.	<p>Pilon IV, Prioritatea IV.1</p> <p>Publicarea rapoartelor anuale privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale de către CEC</p> <p>Termenul de realizare: Trim. II 2017, Trim. II 2018, Trim. II 2019, Trim. II 2020</p> <p>Indicator de progres: Rapoartele anuale publicate pe pagina web CEC</p>	<p>Pilon IV, Prioritatea IV.1</p> <p>De completat, după cum urmează ”Publicarea rapoartelor <u>semestriale și anuale</u> privind finanțarea partidelor politice, și a rapoartelor privind finanțarea campaniilor electorale de către CEC care să permită reutilizarea datelor,,</p> <p>Termenul de realizare: Trim. II și III 2017, Trim. I, II și III 2018, Trim. I, II și III 2019, Trim. I, II și III 2020</p> <p>Indicator de progres: Rapoartele <u>semestriale și anuale</u> publicate pe pagina web CEC</p>	<p>Partidele politice conform legislației trebuie să prezinte în adresa CEC rapoarte semestriale dar și anuale. În scopul sporirii transparenței finanțării partidelor politice este necesară publicarea și a rapoartelor semestriale nu doar a celor anuale. Mai mult, rapoartele semestriale prezentate de partidele politice oricum sunt plasate pe pagina web a CEC.</p>
8.	<p>Pilon IV, Prioritatea IV.1</p>	<p>De completat cu o acțiune nouă, după acțiunea 8, după cum urmează: „<u>Acțiunea:</u> Revizuirea legislației în vederea reducerii plafonului pentru donațiile private (fizice și juridice) către partidele politice. <u>Termenul de realizare:</u> Trim. III 2017 – pentru elaborarea proiectului. Trim. I 2018 – pentru adoptarea legii.</p>	<p>Reducerea plafonului pentru donațiile private către partidele politice este crucială pentru evitarea finanțărilor din surse obscure a partidelor, respectiv pentru reducerea corupției în partidele politice.</p>

Nr.	Textul actual	Textul propus / Modificarea / excluderea propusă	Argumentare
		<p><u>Instituția responsabilă:</u> MJ, CEC, CNA, Parlamentul</p> <p><u>Indicator de progres:</u> Proiect de lege elaborat. Lege adoptată.</p> <p><u>Obiectiv general corelativ:</u> Descurajare</p> <p><u>Costuri / sursa de finanțare:</u> bugetare”.</p>	