

## **APEL PUBLIC<sup>1</sup>**

### **Priorități Strategice ale Societății civile în domeniul Anticorupției propuneri pentru noua Strategie Națională Anticorupție**

#### **RAȚIONAMENT**

1. Corupția reprezintă o problemă majoră în Republica Moldova care afectează instituțiile publice la toate nivelele. Cele mai recente sondaje de opinie publică indică asupra faptului că, corupția sistemică este cea mai mare problemă cu care se confruntă Republica Moldova și reprezintă un impediment major în transformarea durabilă, dezvoltarea economică și consolidarea statului de drept. Combaterea corupției la nivel înalt, depolitizarea instituțiilor de drept, eficiența unei justiției independente sunt printre cele mai importante preocupări ale societății civile și a partenerilor de dezvoltare.
2. Sectorul justiției și sistemul anticorupției din Republica Moldova se află la moment într-un proces continuu de reformă, însă se confruntă cu un nivel scăzut de încredere din partea cetățenilor. Principalele documente de politici naționale de referință în aceste sectoare sunt Strategia de Reformă a Sectorului Justiției (2011-2016), care conține o serie de acțiuni conexe domeniul anticorupție și propriu-zis Strategia Națională Anticorupție (2011-2015), prelungită pentru anul 2016. Până la sfârșitul anului curent, autoritățile RM urmează să prezintă o evaluare cuprinzătoare a rezultatelor de implementare a celor două strategii.
3. Cu privire la SRSJ, conform datelor intermediare oferite de Ministerul justiției, aproximativ 82% din acțiunile sunt raportate ca și realizate. Totodată, este de remarcat că această evaluare nu se referă și la impactul acțiunilor îndeplinite. Având în vedere necesitatea imperativă de asigurare a aplicării în practică a unui număr important de acțiuni din SRSJ, dar și luând în considerație restanțele rămase, este recomandată

---

<sup>1</sup> Prezentul document este elaborat în cadrul proiectului „Consolidarea Societății Civile în Lupta cu Corupția din Republica Moldova”, implementat de IPRE și IEP Berlin cu susținerea Oficiului Federal pentru Afaceri Externe al Germaniei. Opiniile reflectate de autori nu reprezintă în mod neapărat opinia oficială a Oficiului Federal pentru Afaceri Externe al Germaniei.

prelungirea termenului de implementare a SRSJ pentru a asigura calitatea implementării, alături de elaborarea unui mecanism detaliat de evaluare a implementării efective a acțiunilor deja adoptate în cadrul reformei. Totodată, în ceea ce ține de SNA, la moment Centrul Național Anticorupție (CNA) este în proces de elaborare a viitoarei strategii pentru anii 2017-2019.

4. Acordul de Asociere RM-UE în Titlurile II și III, stabilește o serie de angajamente pentru Republica Moldova în sectoarele menționate. În context, evaluând progresul în realizarea Planului Național de Acțiuni privind implementarea Acordului de Asociere (2015-2016), dar și Foaia de parcurs privind agenda de reforme prioritare constatăm că pînă în prezent s-au întreprins mai multe acțiuni cu caracter legislativ care vizează reforma sectorului de justiție (i.e. reorganizarea instanțelor de judecată și optimizarea numărului de judecători) și sistemul anticorupție (promovarea pachetului de legi cu privire la integritate<sup>2</sup>, reforma organelor procuraturii prin adoptarea legii cu privire la procuratură și a legii cu privire la procuraturile specializate, au fost promovate modificări la legea privind verificarea integrității profesionale și este în proces de adoptare o noua lege a integrității, care vine să înlocuiască prezenta lege cu privire la prevenirea și combaterea corupției).
5. Chiar dacă există unele evoluții salutare în reforma sectorului justiției și a sistemului anticorupție, totuși aplicarea în practică a acestora rămâne a fi o provocare pentru autoritățile din Republica Moldova. Încrederea cetățenilor în justiție și în instituțiile de drept este una redusă. În acest sens, schimbarea paradigmei în percepția cetățenilor cu privire la eficiența reformei justiției și luptei cu corupția trebuie să reprezinte principala preocupare a autorităților.
6. Totodată, analizând ultimele evoluții în sectorul justiției și luptei contra corupției, cele mai mari îngrijorări pentru societatea civilă și partenerii de dezvoltare se referă la lipsa transparenței în examinarea de către instanțele judecătorești a cazurilor de corupție, care vizează fraudele din sectorul bancar, acestea fiind de interes public sporit. În acest context, reamintim despre modul dezaprobat de numire a noului Procurorului General, procedeu care s-a desfășurat în grabă și netransparent, ceea ce și mai mult afectează încrederea în instituția Procuraturii Generale<sup>3</sup>.
7. Într-un stat de drept, societatea civilă și mass-media joacă un rol deosebit în transparentizarea proceselor publice, responsabilizarea instituțiilor publice și scoaterea în evidență a problemelor de integritate a agenților publici. În Republica Moldova, există o monitorizare permanentă din partea societății civile a procesului de reformă a sectorului justiției și anticorupției. Această monitorizare este atât una instituționalizată prin intermediul Alianței Anticorupție, dar și prin alte forme de manifestare precum participarea la procesul de elaborare a politicilor publice, prin formularea pozițiilor comune prin intermediul apelurilor publice atunci când sunt depistate devieri sau abuzuri din partea autorităților.

---

<sup>2</sup> Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (ANI), Legea privind declararea averii și a intereselor personale, precum și Legea privind modificarea cadrului conexe legilor menționate

<sup>3</sup> Declarația privind dezaprobarea modului de numire a Procurorului General, 8.12.2016: <http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/12/2016-12-09-Declaratie-numire-Procurorul-General-fin.pdf>

8. Problema însă rezidă în faptul că mai sunt identificate probleme în procesul de realizare a transparenței decizionale pe marginea propunerilor de politici și proiecte de lege. Deseori se întâmplă că exercițiul de consultare publică este unul formal, sau lipsește în general, nefiind luate în considerație recomandările societății civile, iar atunci când sunt totuși acceptate și promovate acestea sunt denaturate în procesul de adoptare finală a actelor respective. Pe de altă, parte există și exemple pozitive atunci când apelurile societății civile sunt de asemenea multiplicare prin declarațiile și pozițiile partenerilor de dezvoltare. Cu toate acestea, majoritatea apelurilor publice ale societății civile rămân fără reacții sau cu reacții formale.
9. În același timp, trebuie să scoatem în evidență și importanța mass-media în contextul prevenirii și combaterii corupției. Principalul instrument care are potențial de a produce un impact în acest sens este investigația jurnalistică, care scoate în evidență probleme de integritate a agenților publici. Însă problema principală a jurnalismului de investigație în Moldova este colaborarea facultativă din partea unor autorități competente, care deseori nu oferă informațiile de interes public, ignoră sau reacționează întârziat la articolele de investigație care vizează probleme de integritate la funcționari publici sau demnitate publică.
10. Mediul de afaceri se confruntă cu un grad sporit de birocratizare a activităților, inclusiv prin aplicarea excesivă a instrumentelor de control și revizie, ceea ce alimentează fenomenul corupției în acest sector. Deși cadrul legislativ a fost completat cu o lege specială care reglementează controlul din partea autorităților publice, în esență aceste norme continuă să ofere oportunități pentru abuzuri din partea organelor de control. Această stare de lucruri dezavantajează în special întreprinderile mici și mijlocii, care nu dispun de resurse umane necesare care să poată răspunde verificărilor multiple din partea autorităților cu atribuții de control. De asemenea, mediul de afaceri se confruntă cu lipsă de claritate în procesul de eliberare a autorizațiilor de către autoritățile publice locale, ineficiența serviciilor publice, precum și predispunerea față de acte de corupție. Corupția de asemenea este un impediment major în dezvoltarea afacerilor și valorificarea oportunităților de export în special pe piața UE prin intermediul DCFTA prevăzut de Acordul de Asociere. O altă problemă conexasă corupției este lipsa de transparență a beneficiarilor efectivi, ceea ce limitează semnificativ garanțiile de stabilitate a relațiilor de afaceri între parteneri și permite abuzuri, inclusiv prin preluări a întreprinderilor prin datorii fictive.
11. Importanța sectorului educației în contextul prevenirii și combaterii corupției este greu de subestimat: pe de o parte, de educație depinde durabilitatea eforturilor anti-corupție, pe de alta – însăși sistemul educațional este un focar de corupție. Deși în acest sector se atestă o serie de evoluții în ultima vreme: examenul de bacalaureat, schimbarea principiului de finanțare a instituțiilor, noul Cod al educației. Totuși persistă o serie de probleme endemice care fac din sistemul educațional o zonă a corupției și anume: (1) salariile și restul beneficiilor pentru corpul profesoral sunt foarte mici fapt care nu poate stimula profesionismul; (2) dezvoltarea asociațiilor părintești ca sistem de ajutor pentru cel educațional nu a mers paralel cu creșterea transparenței instituțiilor sau cu introducerea unor metode avansate de management comun; (3) Instituțiile educaționale devin axate pe profit în lupta lor de a supraviețui neglijând funcția lor de bază - calitatea

procesului educațional și personalul adecvat; (4) există Instituția ANACIP<sup>4</sup> care are scopul de a asigura calitatea învățământului superior, însă nu dispune de o finanțare suficientă să își îndeplinească misiunea; (5) este subminat rolul pe care elevul-studentul îl poartă în procesul de luare a deciziilor în cadrul instituțiilor de învățământ; (6) nu există o transparență a utilizării fondurilor bugetare.

**AVÂND ÎN VEDERE** raționamentul enunțat mai sus;

**PORNIND** de la înțelegerea că rolul societății civile în influențarea proceselor de luptă cu corupția este unul determinant;

**CONȘTIENȚIZÂND** necesitatea unui efort consolidat din partea societății civile și altor actori neguvernamentali în formularea și promovarea unor acțiuni prioritare în domeniul anticorupției;

**AVÂND ÎN VEDERE** că pînă la sfârșitul anului 2016, Parlamentul Republicii Moldova urmează să adopte noua Strategie Națională Anticorupție;

**FACEM APEL** la autoritățile publice naționale competente și la partenerii internaționali de dezvoltare să susțină realizarea următoarelor acțiuni cheie cu caracter legislativ și administrativ, prevăzute de cele 6 Priorități Strategice în domeniul Anticorupției elaborate, susținute și promovate de către organizațiile societății civile semnatare și anume:

#### **Prioritatea 1: Combaterea corupției la nivel înalt**

1. Asigurarea independenței și activității eficiente a Procuraturii Anticorupție în combaterea corupției de nivel înalt, în special prin adoptarea unui buget adecvat de funcționare, precum și participarea societății civile la monitorizarea implementării acestuia. Revizuirea în consultare cu societatea civilă a mecanismului de numire și promovare a procurorilor anticorupție, care trebuie să fie bazat pe merit și transparență.
2. Modificarea Codului de Procedură Penală în vederea excluderii din competența Procuraturii Anticorupție a cauzelor de corupție mica, precum și a cauzelor care nu au vreo legătură cu exercitarea puterii publice.
3. Elaborarea și aprobarea Regulamentului privind mecanismul de evaluare a volumului de lucru și de evaluare a performanțelor procurorilor.
4. Revizuirea organigramei și statelor de personal în sistemul organelor Procuraturii în baza noului mecanism de evaluare a volumului de lucru și al performanțelor procurorilor.
5. Încheierea unui Acord între Consiliul Superior al Procurorilor și reprezentanții societății civile privind modul transparent de luare a deciziilor de către Consiliul Superior la Procurorilor și participarea reprezentanților societății civile (cu drept de vot consultativ) în procesul de luare a deciziilor de Consiliu.
6. Implementarea fără întârziere a pachetului de legi cu privire la integritate prin:
  - a. Evaluarea ex-ante a prevederilor pachetului de legi în domeniul integrității și prezentarea propunerilor de completare și modificare necesare (ex. art.13 L. 132, art. 2 L. 133);

---

<sup>4</sup> Agenția Națională de Asigurare a Calității în Învățământul Profesional, [www.anacip.md](http://www.anacip.md)

- b. Constituirea fără întârziere a Consiliului de Integritate al ANI asigurând reprezentarea deplină a societății civile.
- c. Asigurarea finanțării adecvate a ANI, alocând pentru anul 2017 resursele financiare necesare pentru activitatea eficientă a instituției reformate (Notă: bugetul prevăzut pentru ANI pentru 2017 e mai mic decât cel pentru CNI în 2016)
- d. Asigurarea interoperabilității sistemului E-integritate cu registrele de stat și private.

### **Prioritatea 2: Acțiuni anticorupție în sectorul justiției**

1. Revizuirea mecanismului de numire și promovare a judecătorilor astfel ca acesta să fie unul bazat pe merit și în cadrul unui proces transparent
2. Evaluarea volumului de lucru și performanțelor al judecătorilor și ajustarea corespunzătoare a numărului de judecători în instanțele judecătorești
3. Elaborarea în colaborare cu societătatea civilă a modificărilor la Legea privind Consiliul Superior al Magistraturii în partea ce ține de procesul transparent de luare a deciziilor de către Consiliul Superior al Magistraturii și privind promovarea și cariera judecătorilor.
4. Elaborarea în colaborare cu societatea civilă a modificărilor la Regulamentul CSM privind modul de publicare a hotărârilor judecătorești emise în ședințe închise, inclusiv pe categorii: hotărâri privind condamnarea actorilor din justiție; hotărâri privind condamnarea actorilor economici, etc.
5. Asigurarea caracterului public al ședințelor de judecată. Modificarea art. 23 al Codului de Procedură Civilă pentru a asigura un proces echitabil de stabilire a caracterului public sau închis al ședințelor de judecată, inclusiv prin oferirea părților a dreptului de a solicita prin demers stabilirea caracterului închis al ședințelor și stabilirea obligației de încheiere motivată pentru judecători în luarea deciziei.

### **Prioritatea 3: Combaterea controlului politic (corupției politice)**

1. Modificarea legii privind partidele politice prin revizuirea condițiile de finanțare a partidelor politice de la bugetul de stat prin:
  - a. introducerea unui nou criteriu i.e. inclusiv în baza rezultatelor alegerilor prezidențiale, alături de alegerile parlamentare și alegerile generale locale;
  - b. stabilirea procentului de finanțare în raport cu reușitele partidelor politice în colectarea cotizațiilor de membru;
  - c. micșorarea cuantumului donațiilor de persoane fizice către partide politice de la 200 salarii medii lunare pe economie la 4 salarii minime pe economie și a persoanelor juridice de la 400 salarii medii lunare pe economie la 40,
  - d. restricționarea dreptului de donare din partea persoanelor juridice și a fondatorilor acestora care au primit contracte de achiziții publice.
2. Introducerea cazierelor de integritate politică al deputaților în domeniul traseismului politic.
3. Depolitizarea instituțiilor publice prin adoptarea unui mecanism unic/armonizat de selecție și numire a conducătorilor instituțiilor de interes public deosebit, luând la baza Hotărârea Curții Constituționale nr. 29 din 21.12.2010 (după exemplul selecției și numirii Guvernatorului BNM).
4. Elaborarea și promovarea modificărilor la cadrul legal special privind activitatea instituțiilor de interes public deosebit pentru a introduce cerințe de ne-afiliere politică a conducătorilor instituțiilor respective.
5. Completarea Codului Electoral și a legii privind partidele politice cu reglementări privind Auditul extern obligatoriu periodic al activelor financiare și de altă natură disponibile

partidelor politice (în perioada campaniilor electorale și în afara lor). Instituirea unui consiliul de observare al societății civile în vederea realizării procesului de auditare a partidelor politice.

6. Completarea Codului Electoral și legii privind partidele politice pentru a introduce sancțiuni pentru neprezentarea rapoartelor financiare și a rapoartelor de audit extern, precum și pentru utilizarea surselor de finanțare interzise, inclusiv din jurisdicții off-shore
7. Modificarea legii cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (ANI) și a legii privind partidele politice în vederea asigurării controlului de integritate a persoanelor cu funcții de conducere în cadrul partidelor politice în conformitate în condițiile legii privind declararea averii și a intereselor personale;
8. Introducerea prevederilor art. 87 alin. a) din Regulamentului Comisiei Electorale Centrale privind finanțarea activității partidelor politice în Legea cu privire la partidele politice, astfel încât începând cu anul 2018 CEC să aibă dreptul să suspende virarea subvențiilor de stat în caz de neachitare de către mai mult de jumătate din membrii partidului politic a cotizațiilor de membru în mărimea stabilită, în baza informației anuale.

#### **Prioritatea 4: Asigurarea Transparenței**

1. Modificarea prevederilor legale din Codul Audiovizualului (noului Cod) în vederea dezvăluirii datelor privind structura de control și beneficiarii finali ai instituțiilor mass-media, precum și surselor lor de finanțare (de-offshorizarea mass-mediei).
2. Demonopolizarea pieței serviciilor de publicitate în special prin:
  - e. Modificarea Codului Audiovizualului cu privire la aprobarea modalității de selectare a companiei de măsurare a audienței și a criteriilor de evaluare a audienței în audiovizual pentru a oferi un mediu competitiv egal;
  - f. Modificarea și completarea Legii nr. 1227–XIII din 27.06.1997 cu privire la publicitate, pentru a introduce reglementări privind condițiile de contractare a serviciilor de publicitate, cerințele față de agenții de publicitate, sursele de finanțare pentru serviciile de publicitate contractate de la radio-difuzori și
  - g. Solicitarea unei cercetări oficiale din partea Consiliului Concurenței privind structura pieței serviciilor de publicitate oferite de instituțiile mass-media din Moldova.
3. Modificarea și completarea legii privind accesul la informație și legii privind protecția datelor cu caracter personal, precum și legii privind achizițiile publice pentru a asigura accesul la date cu caracter public, fără costuri suplimentare și a permite investigații jurnalistice și transparență pe actele cu caracter public.
4. Revizuirea cadrului legislativ actual privind obligația de autosesizare a instituțiilor de drept și a autorităților publice competente la investigațiile jurnalistice.
5. Completarea Regulamentelor instituțiilor publice privind aplicarea legii privind accesului la informație cu prevederi clare privind semnificația datelor cu caracter personal (categoriile datelor care nu cad sub incidența legii cu privire la protecția datelor cu caracter personal).
6. Transparența în procesul de valorificare a asistenței externe.

### **Prioritatea 5: Combaterea corupției în sectorul privat**

1. De-offshorizarea mediului public și privat din Republica Moldova, inclusiv a sistemului de achiziții publice. Implementarea sistemului de e-achiziții.
2. Reducerea numărului organelor abilitate cu funcții de control și celor abilitate de a elibera mandate de control;
3. Crearea ghiseelor unice pentru persoanele fizice și agenți economici atât la nivel central cât și la nivel local;
4. Reducerea numărului de licențe, autorizații, certificate și introducerea mecanismului de declarație pe propria răspundere;
5. Ajustarea marimii amenzilor în raport cu gravitatea încălcarilor.

### **Prioritatea 6: Combaterea corupției în educație**

1. Revizuirea regulilor de acreditare și transparența procesului de acreditare al instituțiilor de învățământ (Implementarea Declarației de la Poznan)
2. Clarificarea rolului și statutului asociațiilor de părinți în procesul de colectare și administrare a fondurilor extrabugetare ale instituțiilor de învățământ, excluderea conflictelor de interes
3. Elaborarea și implementarea unui sistem complex de evaluare a performanțelor (rating) al instituțiilor de învățământ, având la bază criterii calitative, care estimează impactul studiilor
4. Monitorizarea activității cadrelor didactice ce au comis acte de corupție asupra viitoarei cariere a absolventului (introducerea și implementarea cazierului de integritate în sistemul învățământului)
5. Promovarea obiectelor de studii în domeniul anticorupției în sistemul educațional preuniversitar și universitar (introducerea curriculei anticorupție)

**Propunerile detaliate de acțiuni legislative și administrative în domeniul anticorupției sunt anexate la prezentul Apel Public care a fost definitivat în cadrul Conferinței Anticorupție „Priorități Strategice ale Societății Civile în domeniul Anticorupției” cu susținerea Organizațiilor Societății Civile semnate:**

1. *Alianța Anticorupție*
2. *Asociația pentru Democrație Participativă - ADEPT*
3. *Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă - AGER*
4. *Asociația Promo-Lex*
5. *Agentia pentru Dezvoltare Regionala (ADR) „Habitat”*
6. *Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului - CReDO*
7. *CNA Studențesc*
8. *Centrul Pro-Marshal*
9. *Centrul de Resurse Juridice din Moldova - CRJM*
10. *Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale - IDIS – Viitorul*
11. *Institutul pentru Politici și Reforme Europene - IPRE*
12. *Fundația Est Europeană*
13. *Fundația Soros – Moldova*
14. *Uniunea Organizațiilor Invalizilor - UOI*
15. ... (Lista este deschisă)

**Chișinău, 13 decembrie 2016**