



LOCALIZAREA INSTITUȚIONALĂ

EFICIENTĂ A FUNCȚIILOR DE PREVENIRE ȘI DE COMBATERE

A CORUPȚIEI ÎN CADRUL CNA - CNI

Cuprins

1.	SUMAR EXECUTIV	2
2.	IDENTIFICAREA FUNCȚIILOR ACTUALE	5
2.1	Fenomenul corupțional	5
2.2	Combaterea corupției - funcțiile instituționale.....	12
2.3	Prevenirea corupției - funcțiile instituționale.....	15
3	INSTRUMENTELE DE PREVENIRE – valoarea adăugată.....	19
3.1	Instrumentele existente	19
3.2	Instrumentele inexistente, necesare.....	255
4	ANALIZA OPȚIUNILOR RECOMANDATE.....	277
4.1	Criteriile de evaluare.....	277
4.2	Descrierea opțiunilor discutate.....	288
4.3	Opțiunile recomandate în baza setului primar de criterii de evaluare.....	366
4.4	Concluzia finală în baza setului secundar de criterii de evaluare	399
5	REFERINȚE	40
6	ANEXE	444
6.1	Analiza prevederilor peale și a măsurilor de investigație	44

1. SUMAR EXECUTIV

Cercetarea răspunde la 2 întrebări: 1) care este cea mai eficientă localizare instituțională a funcțiilor actuale de prevenire și de combatere a corupției, 2) care sunt argumentele pentru menținerea funcțiilor de prevenire în cadrul CNA și CNI. Studiul oferă o perspectivă de analiză rațională a funcțiilor (activităților publice) anticorupționale, este discutată existența și valoarea funcțiilor anticorupționale ca noțiunea definitorie care compune o instituție publică.

Funcțiile anticorupționale inițial trebuie recunoscute în calitate de unități formatoare ale instituțiilor publice. Ulterior este necesară înțelegerea exactă a valorii adăugate (schimbarea produsă) a funcției, adică care este rostul existenței acesteia. În final, în baza criteriilor obiective de evaluare se pot formula opțiuni de localizare instituțională a funcțiilor. Această abordare reprezintă un model de analiză a întrebărilor discutate. Studiul generează un set de argumente raționale pro și contra opțiunilor de localizare instituțională a funcțiilor discutate, această formăază baza de dezbateră educată pe marginea întrebărilor propuse. Studiul nu este exhaustiv, astfel se recunoaște existența altor argumente în favoarea sau în defavoarea soluțiilor recomandate – metodologia propusă generează însă anume acest set de argumente.

Sunt utilizate două seturi de criterii de evaluare. Setul *primar* de criterii de evaluare facilitează îngustarea analizei prin generarea soluțiilor alternative: (i) capacitățile instituționale de realizare a funcțiilor, (ii) compatibilitatea și sinergia instituțională a funcțiilor, (iii) eficiența în realizarea funcțiilor. Setul *secundar* de criterii de evaluare face posibilă concluzia finală: (iv) nivelul de corupție în țară, (v) nivelul de independență instituțională, (vi) eficiența de utilizare a resurselor financiare.

Studiul ajunge la 2 concluzii importante:

- 1) **soluția cea mai bună de realizare instituțională a localizării funcțiilor de prevenire a corupției, anume în cadrul CNA în baza a 3 criterii de evaluare (aspectul sistemic al corupției, gradul de independență instituțională și eficiența utilizării resurselor) – aceasta este Soluția 2, și**
- 2) există 2 opțiuni de realizare a funcțiilor de prevenire și de combatere în contextul actual instituțional – opțiunile instituționale de localizare a funcțiilor.

Consolidarea tuturor funcțiilor de prevenire în cadrul unei singure instituții plasează *această întro lumină mai favorabilă de rezistență* instituțională. Evaluarea sistematică a independenței CNA conferă acestei instituții un *grad mai mare de independență insituțională în comparație cu CNI*. Consolidarea funcțiilor de prevenire în cadrul CNA va avea efectul de *micșorare a costurilor indirecte*.

Opțiunile de localizare a funcțiilor de prevenire în baza criteriilor de posibile concurențe sunt:

Soluția 1. Opțiunea A (status quo+), și

Soluția 2. Opțiunea A (status quo+) la realizarea funcțiilor de combatere și **Opțiunea B** (consolidare prevenire) la realizarea funcțiilor de prevenire.

Soluția 1. Opțiunea A (status quo+) prevede o îmbunătățire treptată cu adresarea deficiențelor în sensul îngust al cuvântului, dar nu reproducerea modelului DNA pe motive explicate de neconstituționalitate, dacă se încorporează funcția de investigație în procuratura. Aceasta necesită resurse mai puține și reprezintă o evoluție prin adresarea aspectelor deficiente care reprezintă constrângeri în realizarea mai eficientă a funcțiilor existente.

Soluția 2. Opțiunea A (status quo+) la realizarea funcțiilor de combatere și **Opțiunea B** (consolidare prevenire) la realizarea funcțiilor de prevenire prevede capitalizarea schimbărilor treptate la capitolul funcțiilor de combatere și o consolidare instituțională calitativă a funcțiilor de prevenire prin absorbția tuturor funcțiilor de prevenire în cadrul CNA. Funcțiile de *prevenire* ar necesita eforturi pe termen *mediu* pentru realizarea efortului dat. Privind funcțiile de prevenire un grad mai mare de sinergie, compatibilitatea mai bună va fi evidentă. Privind funcțiile de *prevenire*, eficiența poate crește *dacă* vor fi alocate *suficiente resurse* de acomodare.

Recomandările sunt valabile în condițiile în care legiuitorul nu intervine cu constrângerea instrumentelor de combatere și de prevenire, (spre exemplu măsuri de efectuare a interceptărilor în cadrul urmăririi penale¹).²

Sunt examinate în detaliu *funcțiile de prevenire a corupției* existente și inexistente, dar necesare:

- Expertiza riscurilor anticorupție în proiecte de lege,
- Planurile instituționale de integritate,
- Testarea integrității funcționarilor publici,
- Protecția avertizorilor de integritate,
- Prevenirea conflictelor de interese și incompatibilităților,
- Controlul și publicitatea activelor angajaților și demnitarilor publici,
- (inexistentă) Recuperarea activelor fraudate în alte jurisdicții,
- (inexistentă) Obligațiunea denunțării ofertei corupționale.

¹ Studiul privind dosarele de corupție, CNA, p. 22-23

http://cna.md/sites/default/files/studiu_privind_dosarele_de_corupție_final_octombrie_20131.pdf

² Constrângerea care a fost introdusă pe 27.10.2012 în CPP, imediat după reformarea CNA, rămasă valabilă pînă în 08. 2014.

Dar și *funcțiile de combatere* a corupției:

- Urmărirea penală pe cazuri corupționale și spalare de bani,
- Recuperarea activelor fraudate în alte jurisdicții,
- Activitatea operativă pe cazuistică anticorupțională și spalare de bani,
- Evaluarea riscurilor tematice (subiecte) a fenomenului corupției în anumite domenii.

Metodologia are la bază următoarea logică: 1) înțelegerea cauzelor corupției și relațiilor cu funcțiile de prevenire și combatere, 2) identificarea sumară și edificarea funcțiilor de prevenire și de combatere a corupției cu localizarea insituțională curentă a acestora, 3) evaluarea localizării instituționale eficiente în baza criteriilor obiective (capacitățile instituționale, compatibilitatea și sinergia funcțiilor, eficiența în realizarea funcțiilor), 4) generarea opțiunilor posibile și compararea acestora în baza criteriilor raționale de evaluare, 5) formularea soluției sau soluțiilor recomandabile care cumulează cel mai bine punctele forte și avantajele opțiunilor discutate în baza criteriilor de evaluare.

Experiența internațională și a României este adusă la prezentarea standardului de funcționare eficientă a funcțiilor discutate și justificarea existenței și introducerii funcțiilor de prevenire. Studiul este limitat doar la metodele secundare de analiza (folosirea cercetărilor naționale și internaționale existente, legislația actuală), nu sunt colectate datele primare prin analiza funcțională și instituțională pentru a concluziona calitativ și cantitativ asupra exercitării funcțiilor actuale de prevenire. Nu este examinat constrângerile cadrului legislativ în realizarea funcțiilor instituționale. *Studiul recunoaște necesitatea realizării unei evaluări autentice funcționale și instituționale pentru a aduce probe și evidențe de politici din prima sursă și a demonstra rezultatele calitative din acest raport.*

Abrevieri și definiții:

Funcția – activitatea instituțională desfășurată de facto, care poate fi măsurată ca efort și finalitate, Subfuncția – elementele cheie componente ale funcției,

CNA – Centrul Național Anticorupție, CNI- Comisia Națională de Integritate.

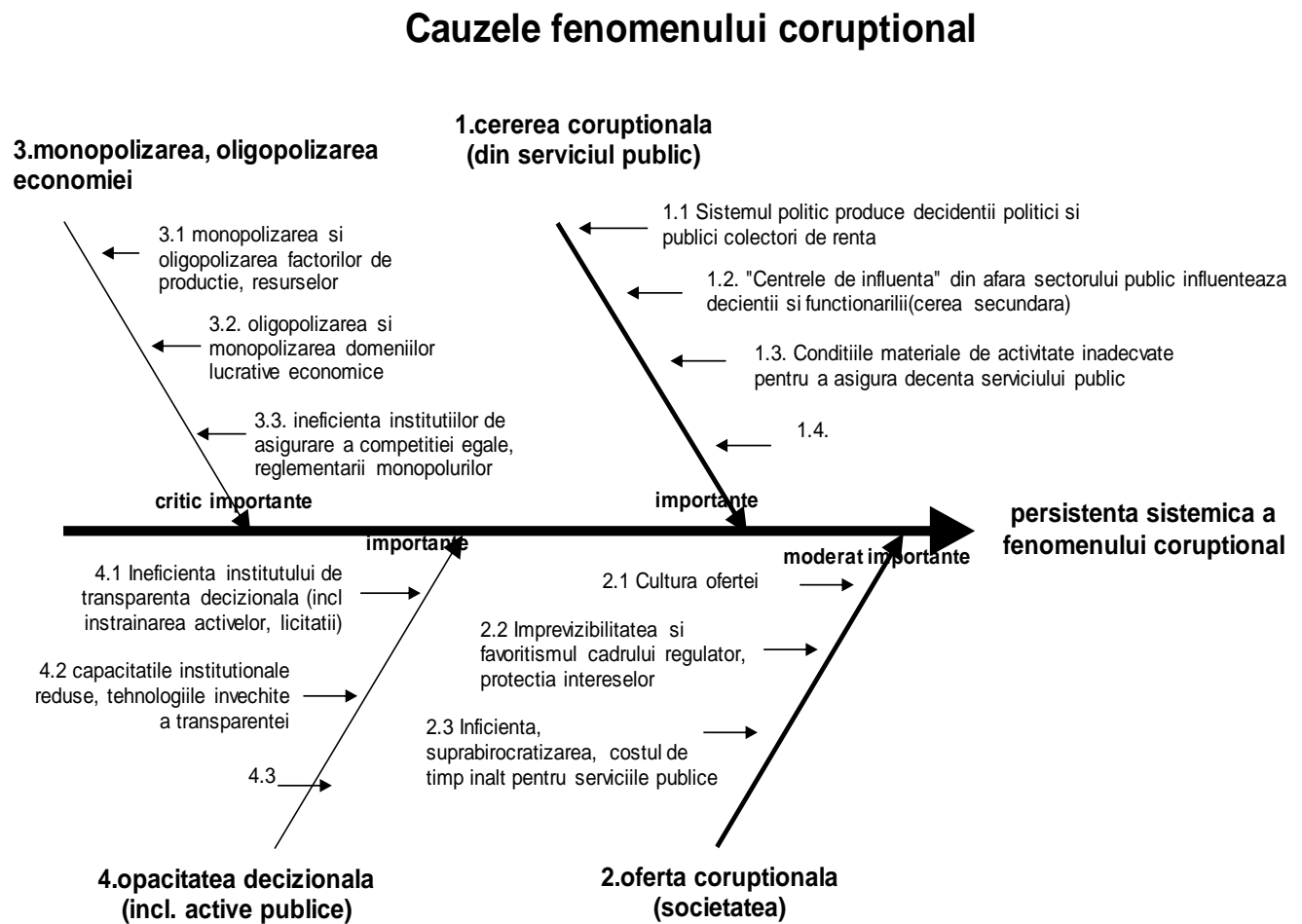
This research is possible due to the support from the Rule of Law Program of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs program. The author is only responsible for the content of the research

2. IDENTIFICAREA FUNCȚIILOR ACTUALE

2.1 Fenomenul corupțional

Lupta cu fenomenul corupției poate fi modelată din perspectiva existenței cererii corupționale (din partea sectorului public) și ofertei corupționale (din afară sectorului public) pentru actele corupționale. Sarcina finală este a construi un sistem care atacă și diminuează cererea și oferta corupțională avînd ca obiectiv sancționarea actelor de corupție, ridicarea costurilor pentru angajarea riscurilor de comitere și încurajarea comportamentului integru al serviciului public.

Diagrama 1 Cauzele fenomenului corupțional



Legendă: diagrama conține factorii corupționali care determină cererea (1.1, 1.2, 1.3) și factorii corupționali care determină oferta (2.1, 2.2, 2.3). Factorii de cerere și de ofertă sunt în directă influență din partea instituțiilor de prevenire și de combatere a corupției. Factorii 3 și 4 sunt în dependență directă a autorităților de elaborare a politicilor.

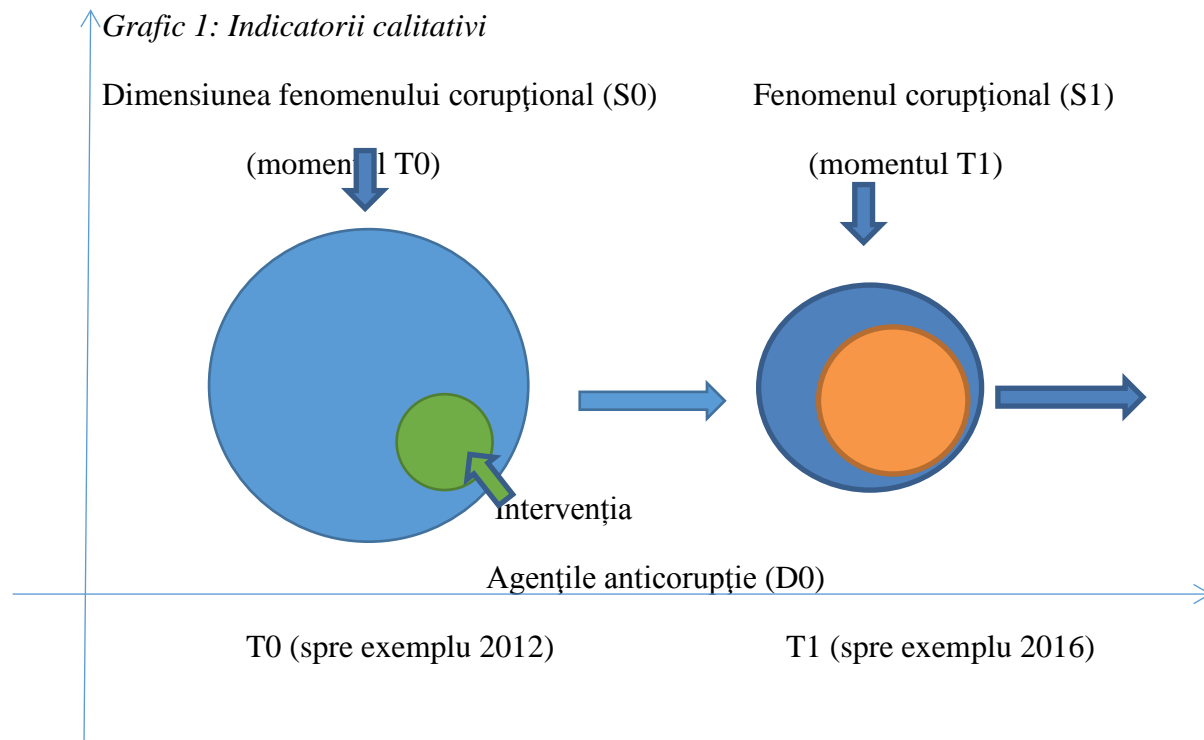
Vom discuta doar 2 cauze generice: cauza generică 1 (*cererea corupțională* – generată din partea *funcționarilor publici*) și cauza generică 2 (*oferta corupțională* – generată din partea *sectorului privat*) pentru că acestea 2 se corelează cu funcțiile și rolul instituțiilor de prevenire și combatere a corupției. Cauza generică 3 (monopolizarea și oligopolizarea economiei) și cauza generică 4 (opacitatea decizională) necesită alte forme de intervenție. Nu se discută

Cererea pentru actele de corupție se formează de către decidenți – demnitarii și funcționarii fie că la (i) proprie inițiativă, (ii) fie că la inițiativă din afară, în ultimul caz decidenții demnitarii sau funcționarii publici formează o cerere secundară. Oferta pentru actele de corupție vine din afară sectorului public în scopul de a asigura beneficiile exprimate în rentă, condițiile mai favorabile de activitate.

Eficiența intervenției agenției anticorupție poate fi *evaluată doar după cunoașterea amplitudinii (cel puțin aproximativ, inclusiv grupurilor criminale, numărul cazurilor, incidenței, caracteristicilor financiare implicate) fenomenului, cauzelor acestuia și a factorilor de risc*, spre exemplu situația S0 – situația inițială. OECD sprijină conceptul de „intelligence-led policing”³ în care fenomenul corupției este detectat printr-o varietate de surse de informație, de la analiza riscurilor și colectarea inteligenței operative până la încurajarea denunțării avertizărilor și agenți sub acoperire.

Procuratura prin intervenția de reprimare, adică investigarea unor cazuri care derivă din informații furnizate de poliție, CNA și alte organe de urmărire penală sau prin autosesizare pot interveni printr-un număr de acțiuni - dosare D0. Situația cu amploarea fenomenului poate fi reevaluată după o perioadă de timp, spre exemplu, 1-2 sau chiar 3 ani, situația S1. Astfel, poate fi evaluată amploarea fenomenului (cu un grad de aproximație, inclusiv grupurilor criminale, numărul cazurilor, incidenței, caracteristicilor financiare implicate), adică *impactul activităților de reprimare a procuraturii. Adică, schimbarea situației de la S0 spre S1*. Este posibilă evoluția pozitivă, adică diminuarea fenomenului, lipsa schimbării fenomenului sau chiar creșterea fenomenului nociv (în graficul prezentat avem o presupusă evoluție pozitivă).

³ <http://www.oecd.org/corruption/acn/47588859.pdf>



Între evaluările calitative, S0 și S1, sunt relevante informații în baza indicatorilor cantitativi, inclusiv utilizarea resurselor financiare, umane folosite pentru a reduce fenomenul nociv. Indicatorii calitativi au un rol important pentru a asigura integritatea activității Procuraturii, în speță a funcției de reprimare și de prevenire a percepției de justiție selectivă.

Raportul dat se limitează doar la cauzele corupției determinate ca fiind cererea și oferta corupțională (cauza generică 1 (cererea) și cauza generică 2 (oferta)) pe motiv că acestea sunt în domeniul mandatului instituțiilor de prevenire și de combatere a corupției (deși nu integral pentru că eficiența acțiunii acestora depinde și de rezultatul activității sistemului judiciar). Cauzele generice 3 (oligopolizarea economiei) și 4 (opacitatea decizională)⁴ nu sunt discutate pentru că țin de organizarea sistemului și a politicilor anticorupționale de către decidenți.

În acest studiu nu sunt luate în considerație existența voinței politice (interferenței acesteia) de a lupta cu corupția, existența resurselor necesare, expectanțele irealiste despre rezultatele, lipsa de înțelegere a cauzelor corupției, coordonarea inadecvată a eforturilor de corupție, lipsa responsabilității instituționale și justificarea prioritizării efortului anticorupțional.

⁴ Este de fapt o formula renumită (*Klitgaard's Formula*) de a defini corupția; **corruption= monopolization + discretion – accountability**, USAID, Anticorruption Reader, p.50 http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadf530.pdf

*Combaterea corupției este incriminată prin*⁵:

- *Cererea* (determinată de funcționarii publici) pentru actele de corupție se incriminează prin: Luarea de mită (art.333), Abuzul de putere, de serviciu (art. 327), Coruperea activă (art.325),
- *Cererea secundară* (determinată de decidenții exercitând influența asupra funcționarilor publici) pentru actele de corupție se incriminează prin: Primirea de către un funcționar a recompensei ilicite (art.330), Traficul de influență (art.326), Coruperea pasivă (art.324), Delapidarea averii străine cu folosirea situației de serviciu (art. 191), Abuz de putere sau în serviciu (art. 327), Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu (art. 328)
- *Oferta* (determinată de) pentru actele de corupție se incriminează prin: Darea de mită (art.334), Primirea unei remunerații ilicite pentru îndeplinirea lucrărilor legate de deservirea populației (art.256).

Instrumentele de *prevenire a corupției* sunt:

- *Cererea* pentru actele de corupție (determinată de funcționari și demnitari) se reduce prin: 1) școlarizarea și educația funcționarilor publici, 2) gestionarea conflictelor de interese și incompatibilităților, 3) gestionarea declarațiilor de avere, 4) protecția avertizorilor de integritate, 5) standarde de etică și de conduită pentru funcționarii publici, 6) gestionarea cadourilor, 7) planurile instituționale de integritate, 8) monitorizarea modului de viață a funcționarilor publici, 8-1) interzicerea angajării demnitarilor în funcțiile comerciale în decurs de 1-2 ani,
- *Cererea secundară* (determinată prin influență a decidenților asupra funcționarilor) pentru actele de corupție se reduce prin: 9) testarea integrității a funcționarilor publici, 10) expertiza riscurilor anticorupție, 11) evaluarea riscurilor de spalare a banilor, 12) încurajarea și sancționarea pentru nedenunțarea faptelor de corupție pentru funcționarii publici, 13) gestionarea regimului de lobism (interesele din afară),
- *Oferta* (determinată de sectorul privat) pentru actele de corupție se reduce prin: 14) școlarizarea societății, 15) standarde de integritate a sectorului comercial, 16) transparența și integritatea donațiilor publice.

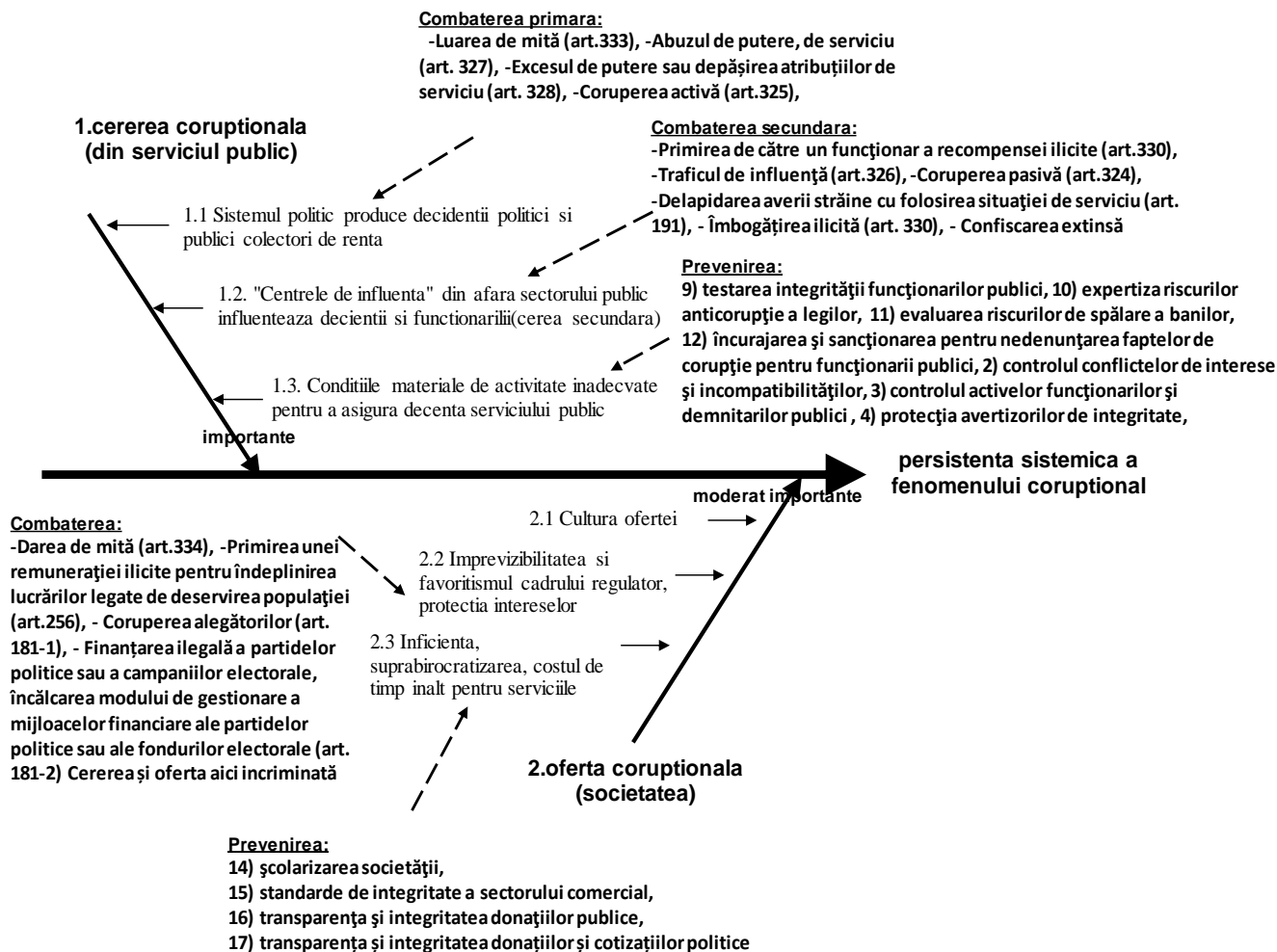
Practica internațională codifică clar aceste instrumente prin: 1) investigare și urmărire/acuzare; 2) prevenire; 3) educația și conștientizare; 4) co-ordinare; monitorizare și cercetare⁶

⁵ Codul penal <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=331268>

⁶ International instruments identify the following main anti-corruption functions: 1) investigation and prosecution; 2) prevention; 3) education and awareness raising; 4) co-ordination; and monitoring and research. These functions are reflected in the following anti-corruption tasks: receive and respond to complaints; gather intelligence, perform monitoring, and conduct investigations; conduct prosecutions; issue administrative orders; implement preventive research, analysis, and technical assistance; provide ethics policy guidance, compliance review, and scrutiny of asset declarations; provide public information, education; ensure international co-operation and outreach; and other tasks. These tasks can be assigned to one or more specialised institutions. P.22,

Diagrama 2: Cauzele corupției

Cauzele corupției și instrumentele de combatere și prevenire



Legendă: diagrama conține factorii corupționali care determină cererea (1.1, 1.2, 1.3) și factorii corupționali care determină oferta (2.1, 2.2, 2.3). Respectiv pentru factorii de cerere sunt identificate măsurile de combatere și de prevenire (partea de sus cu scris accentuat) și pentru factorii de ofertă sunt identificate măsurile în partea de jos cu scris accentuat.

Analiza cererii și ofertei corupționale și corelarea instrumentelor de combatere și prevenire este realizată în tabelele care urmează. Sistematizarea instrumentelor permite înțelegerea finalității instrumentelor și efectiv cauzele care sunt atacate. La moment lipsește, inclusiv pe plan internațional, analiza corelației diverselor instrumente de prevenire și de combatere a corupției și pe de altă parte corelația instrumentelor care atacă cererea și oferta corupțională. Totodată, cercetarea politicilor anticorupționale, constatările și probele colectate în scopul demonstrării

eficienței politicilor anticorupționale confirmă necesitatea diversificării instrumentelor de prevenire și de combatere pentru că doar acoperirea comprehensivă a diferitor aspecte ale cererii și ofertei corupționale poate determina reducerea fenomenului sistemic și endemic al corupției⁷,⁸.

Tabelul 1: Instrumente de combatere și de prevenire care atacă cererea corupțională

	Instrumentele de prevenire	Instrumentele de combatere
<p>1.Cererea corupțională este cauzată:</p> <p>1.1 Sistemul politic produce decidenții politici și publici colectori de rentă</p> <p>1.2. Centrele de influență din afara sectorului public impun interesele decidenților și funcționarilor (cererea secundară)</p> <p>1.3. Condițiile materiale de activitate inadecvate pentru a asigura decența serviciului public</p>	<p><i>Cererea primară</i></p> <p>1) școlarizarea și educația funcționarilor publici (există),</p> <p>2) controlul conflictelor de interese și incompatibilităților (există),</p> <p>3) controlul activelor funcționarilor și demnitarilor publici (există),</p> <p>4) protecția avertizorilor de integritate (parțial există),</p> <p>5) standarde de etică și de conduită pentru funcționarii publici (există),</p> <p>6) gestionarea cadourilor în sectorul public (există),</p> <p>7) promovarea planurilor instituționale de integritate (există),</p> <p>8) monitorizarea stilului de viață a funcționarilor publici (parțial există),</p> <p>8-1) interzicerea angajării demnitarilor în funcțiile comerciale în decurs de 1-2 ani (există),</p>	<p><i>Cererea primară</i></p> <p>-Luarea de mită (art.333),</p> <p>-Abuzul de putere, de serviciu (art. 327),</p> <p>-Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu (art. 328)</p> <p>-Coruperea activă (art.325),</p>
	<p><i>Cererea secundară</i></p> <p>9) testarea integrității funcționarilor publici (parțial există),</p> <p>10) expertiza riscurilor anticorupție a proiectelor de lege (există),</p> <p>11) evaluarea riscurilor de spălare a banilor</p>	<p><i>Cererea secundară</i></p> <p>-Primirea de către un funcționar a recompensei ilicite (art.330),</p> <p>-Traficul de influență (art.326),</p> <p>-Coruperea pasivă (art.324),</p> <p>-Delapidarea averii străine cu</p>

⁷ R.Williams, A.Doig, Controlling Corruption, 2000. Elgar Reference Collection, UK

⁸ Anti-Corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption, J.Heilbrunn, World Bank, 2004

	(există), 12) încurajarea și sancționarea pentru nedenunțarea faptelor de corupție pentru funcționarii publici (încă nu există deplin), 13) gestionarea regimului de lobism (nu există)	folosirea situației de serviciu (art. 191), - Îmbogățirea ilicită (art. 330) - Confiscarea extinsă (??)
--	---	---

Tabelul 2: Instrumentele de combatere și de prevenire care atacă oferta corupțională

	Prevenirea	Combaterea
<p>2.Oferta corupțională este cauzată:</p> <p>2.1 Cultura ofertei</p> <p>2.2 Imprevizibilitatea și favoritismul cadrului regulator, protecția intereselor</p> <p>2.3 Ineficiența, suprabirocratizarea, costul de timp înalt pentru serviciile publice</p> <p>2.4 Circuite viciate ale finanțării partidelor</p>	<p>14) școlarizarea societății (există),</p> <p>15) standarde de integritate a sectorului comercial (nu există),</p> <p>16) transparența și integritatea donațiilor publice (există),</p> <p>17) transparența și integritatea donațiilor și cotizațiilor politice (există parțial)</p>	<p>-Darea de mită (art.334),</p> <p>-Primirea unei remunerații ilicite pentru îndeplinirea lucrărilor legate de deservirea populației (art.256),</p> <p>- Coruperea alegătorilor (art. 181-1)</p> <p>- Finanțarea ilegală a partidelor politice sau a campaniilor electorale, încălcarea modului de gestionare a mijloacelor financiare ale partidelor politice sau ale fondurilor electorale (art. 181-2) Cererea și oferta aici incriminată</p>

2.2 Combaterea corupției - funcțiile instituționale

Analiza practicilor internaționale privind combaterea corupției⁹ demonstrează existența a 2 aspecte importante: 1) analiza și investigarea situațiilor corupționale (*investigation*) și 2) urmărirea penală (*prosecution*) persoanelor și activelor corupționale. Analiza și investigarea fenomenului corupțional necesită pe de o parte focusarea resurselor limitate asupra situațiilor sistemice și strategic importante formate în baza inteligenței acumulate (căutarea proactivă) și pe de altă parte reacționarea la informații devenite publice, în baza demersurilor instituțiilor specializate sau plîngerilor (identificarea reactivă). Acestea funcții sunt deseori realizate instituțional în cadrul agențiilor polițienești specializate.

Prima este rezultatul evaluării sistemice a riscurilor de corupție realizată periodic și permanent, această fiind strategic importantă pentru a înțelege direcționarea resurselor administrative limitate (resursele umane, resursele financiare și resursa de timp) pentru a ataca cele mai semnificative fenomenele corupționale - procesul fiind justificat și priorizat în baza inteligenței colectate. Această activitate este reprezentată ca activitatea investigativă polițienească. A doua este urmărirea penală pe marginea cazurilor investigate sau la care se reacționează. Urmărirea penală rezultă în susținerea acuzației în instanța de judecată contra persoanelor și activelor corupționale. Acestea funcții sunt realizate instituțional în cadrul autorităților de urmărire penală, adică instituției procuraturii.

În tabelul care urmează prezentăm un sumar în forma de tabel a funcțiilor și subfuncțiilor de combatere a fenomenului corupțional (cererea și ofertă) cu identificarea localizării în cadrul instituțiilor existente acestora. *Tabelul în forma sa completă și comprehensivă¹⁰ necesită un exercițiu de analiza funcțională și instituțională pentru a identifica efortul administrativ, identificarea exactă a funcțiilor și subfuncțiilor instituționale reale, finalitățile funcționale.*

⁹ UNODC, Practical Anti-corruption Measures for prosecutors and Investigators, 2004
<https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>

¹⁰ A se vedea Analiza funcțională și instituțională a CCCEC, 2010, KPMG, Analiza funcțională a Procuraturii, 2006, UNDP

Tabelul 3: Funcțiile instituționale ale instrumentelor *existente de combatere a corupției*

Funcția	Subfuncția	Finalitatea funcției	Competența instituțională
1. Evaluarea riscurilor tematice (subiecte) a fenomenului corupției în anumite domenii ¹¹	1.1 Colectarea datelor din surse deschise și din activitatea operativă privind situația de risc	Date sintetizate și sistematizate pe riscuri	CNA
	1.2 Analiza operativă a datelor din perspectiva situațiilor concrete	Priorități de acțiune pe cazuri de impact	CNA
2. Activitatea operativă pe cazuistică anticorupțională	2.1 Activități de colectare a datelor din surse deschise, activități operative	Inteleștența relevantă a cazurilor	CNA (OO)
	2.2 Activități de simulare penală (flagrant)	Cazuri și informații relevante urmării penale	CNA (OUP)
	2.3 Analitica operativă cazuistică	Strategii determinate pe cazuri de impact	CNA, Procuratura
3. Urmărirea penală	3.1 Asigurarea și expertiza probelor (financiară, economică)	Probe	CNA
	3.2 Experimente pertinente	Probe	CNA
	3.3 Coordonarea urmării penale	Cazurile investigate	Procuratura
	3.4 Analitica generică cazuistică	Strategii generice pe cazuri de impact	CNA, Procuratura
	3.5 Revizia și expertiză financiară	Probe	CNA
4. Susținerea acuzației în judecată	4.1 Prezentarea acuzației judiciare	Rechizitorii	Procuratura anticorupție
	4.2 Securizarea probelor și martorilor	Probe	CNA
	4.3	Cazuri de condamnare	Procuratura
5. Recuperare active	5.1 Constatarea activelor din sursele ilicite	Probe	CNA, Procuratura
	5.2 Constatarea activelor fără justificare (din perspectiva confiscării extinse) ¹⁴	Probe	CNA, Procuratura

¹¹ Council of Europe, 2010, Corruption and Risk Assessment Methodology http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/Albania/Technical%20Papers/PACA_TP%202%202011-Risk%20Assessment%20Methodology.pdf

¹⁴ Hotărîrea Curții Constituționale nr 6, 16.02.2015 <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=533&l=ro,http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=358414>

fraudate ^{12, 13}	5.3 Desfășurarea activităților de evaluare a activelor	Probe	CNA
	5.4 Inițierea procedurilor de confiscare pe cale civilă sau penală în privința activelor (inclusiv din altă țară și jurisdicție)	Confiscări active	CNA, Procuratura

Cooperarea strânsă a acestor 2 activități (investigarea și urmărirea), în cadrul modelului de Joint Investigative Team (având 2 agenții separate), este vitală pentru că sunt complementare, deși clar diferite. Fără o investigare calitativă și strategic realizată funcția de urmărire poate fi zadarnicită pe unele cazuri secundare, atunci cazurile sistemic importante sunt tratate de rînd cu multiple cazuri, care consumă resursele limitate, neimportante pentru combaterea fenomenului corupțional. Lipsa activității de investigație poate face urmărirea penală a cazurilor corupționale foarte reactivă.

Cooperarea dată poate fi realizată prin cooperarea instituțională strânsă. Activitatea de investigare este corelată cu activitățile de prevenire a corupției pentru că ultimele oferă înțelegerea riscurilor endemice și sistemice dar și efectul activităților de prevenire.

În experiența recunoscută a României DNA (Direcția Națională Anticorupție – procuratura specializată) găzduiește, prin detașare de la Inspectoratul poliției, ofițerii și agenții de poliție pe o durată de 6 ani¹⁵. Detașarea se efectuează la propunerea nominală a procurorului șef DNA și prin ordin al ministrului afacerilor interne. Ofițerii de poliție își desfășoară activitatea sub autoritatea Procurorului conducător, aceștia pot efectua numai acele acte de cercetare penală dispuse de procuror și se află sub directă conducere, supraveghere și control al acestuia, ei nu pot primi nici-o însărcinare de la organele ierarhic superioare ale procuraturii. Procurorii DNA care efectuează urmărirea penală nu participă la prezentarea acuzației în judecată pe care le instrumentează, această activitate fiind asigurată de procurorii secției judiciare.

¹² UNODC, Practical Anti-corruption Measures for prosecutors and Investigators, 2004, capitolul 8
<https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>

¹³ OECD Practicle de combatere a corupției, p 100-115 Recuperarea activelor fraudate, 2010
<http://www.oecd.org/corruption/acn/47588859.pdf>

¹⁵ se plătesc din fondurile DNA, acesta fiind unul din instrumentele prin care i se asigură o autonomie reală excluzându-se posibilitatea oricăror ingerințe pe dimensiunea vitală a resurselor financiare.

2.3 Prevenirea corupției - funcțiile instituționale

Instrumentele de prevenire a corupției sunt în aceeași măsură importante ca și instrumentele de combatere.¹⁶ Experiența și practica internațională demonstrează că efectul de prevenire prin intermediul instrumentelor de prevenire a corupției creează efectele de inhibare și de diminuare a corupției și în special asupra cauzelor. În realitate probele de politici aplicate în alte state demonstrează că doar un mix de instrumente de politici de prevenire și de combatere au șansa să reducă fenomenul corupțional. Complementaritatea instrumentelor se demonstrează prin efectul produs asupra aceluiași cauze identificate ale corupției, acestea fiind atacate din perspective diferite oferind un spectru de atac mai comprehensiv. Întrădeavăr, spre exemplu, cererea corupțională poate fi cauzată de o discreție regulatorie oferită prin lege – această poate fi atacată prin instrumente de prevenire prin testarea integrității funcționarului sau controlul activelor declarate odată ce analiza riscului legislativ sau planul de integritate instituțională o identifică sau prin colectarea informației operative urmată de investigarea penală – toate fiind în strânsă cooperare.

În tabelul care urmează prezentăm un sumar în forma de tabel a funcțiilor și subfuncțiilor de prevenire a fenomenului corupțional (cererea și ofertă) cu identificarea localizării în cadrul instituțiilor existente a acestora. *Tabelul în forma sa completă și comprehensivă¹⁷ necesită un exercițiu de analiza funcțională și instituțională pentru a identifica efortul administrativ, identificarea exactă a funcțiilor și subfuncțiilor instituționale reale, finalitățile funcționale.*

Tabelul 4: Funcțiile instituționale ale instrumentelor existente de prevenire a corupției

Funcția	Subfuncția	Finalitatea funcției	Competența instituțională
1. Școlarizarea și educația funcționarilor publici (societății)	1.1 Elaborarea programelor de instruire	Programe de școlarizare	CNA
	1.2 Organizarea programelor de instruire	Sesiune de școlarizare	CNA
2. Expertiza riscurilor sistemice de anticorupție din sectoarele, domeniile examinate	2.1 Expertiza anticorupție a proiectelor de lege	Proiecte de lege expertizate	CNA
	2.2 Expertiza economică a domeniilor	Analize a riscurilor economice, sociale	CNA
	2.3 Urmărirea finalității adoptării legilor și deciziilor și propuneri de lege și politici	Date statistice, proiecte de modificare a legii	CNA

¹⁶ UNODC, 1999, Prevention: An Effective Tool to Reduce Corruption, <https://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp2.pdf>

¹⁷ A se vedea Analiza funcțională și instituțională a CCCEC, 2010, KPMG, Analiza funcțională a Procuraturii, 2006, UNDP, Analiza funcțională a Poliției, UNDP 2006

3.Evaluarea riscurilor de spălare a banilor	3.1 Analiza vulnerabilității băncilor și întreprinderilor	Informații privind situațiile vulnerabile, date operative	CNA (SPCSB)
	3.2 Proiecte de lege de combatere a spălării banilor	Proiecte de lege	CNA (SPCSB)
	3.3 Relaționarea cu instituțiile omoloage	Cooperaări instituționale	CNA (SPCSB)
4.Controlul și publicitatea averilor și activelor angajaților și demnitarilor publici ¹⁸	4.1 Colectarea declarațiilor de avere	Declarațiile depuse	CNI
	4.2 Ținerea bazei de date	Baza accesibilă	CNI
	4.3a Constatarea încălcării regulilor de declarație (contravențională)	Acte de constatare	CNI/CNA (de facto repetat)
	4.3b Constatarea încălcării regimului de declarație	Acte de constatare	CNA (de facto repetat)
	4.4a Aplicarea sancțiunilor pentru încălcarea regulilor (contravențională)	Sancțiunile aplicate	CNI
4.4b Aplicarea sancțiunilor (penală)		CNA (de jure și de facto)	
5.Controlul conflictelor de interes și incompatibilităților ^{19, 20}	5.1 Colectarea declarațiilor	Declarațiile colectate	CNI
	5.2 Ținerea bazei de date	Baza accesibilă	CNI
	5.3 Constatarea încălcării regimului	Acte de constatare	CNI, CNA (în cazul

¹⁸ Atribuțiile CNI (art.4): Comisia exercită următoarele atribuții...:

A) VENITURILE/PROPRIETĂȚILE a) efectuează *controlul declarațiilor cu privire la venituri și proprietate și al declarațiilor de interes personale*; b) *constată* dacă între *veniturile* realizate pe parcursul exercitării funcției și *proprietatea* dobândită în aceeași perioadă există o *diferență vădită ce nu poate fi justificată și sesizează* *organul de urmărire penală sau organul fiscal (CNA)*; CONSTATĂ REGIMUL: i) *constată contravenții și încheie procese-verbale* cu privire la contravențiile ce vizează încălcarea *regulilor de declarare a veniturilor și proprietății*, de declarare a intereselor personale, precum și procese-verbale cu privire la neexecutarea solicitărilor Comisiei.

<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=341741&lang=1>

B) INTERESELE/INCOMPATIBILITĂȚILE c) *solicită efectuarea controlului veridicității informațiilor* ce se conțin în *declarațiile de interes personale* de către organele în a căror competență, potrivit Legii nr. 16-XVI din 15 februarie 2008 (<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=342787&lang=1>), este pus controlul informațiilor prezentate în declarațiile respective; d) *constată nerespectarea dispozițiilor legale privind conflictul de interes și privind incompatibilitatea, sesizând organele competente* în vederea atragerii persoanelor respective la răspundere disciplinară sau, după caz, în vederea încetării mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale acestora; e) *sesizează instanța de judecată în cazul în care constată că una dintre persoanele supuse dispozițiilor legale privind conflictul de interes* a emis/adoptat un act administrativ, a încheiat un act juridic, a luat o decizie sau a participat la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interes, în vederea constatării nulității actului respectiv;

g) publică toate declarațiile cu privire la veniturile și proprietate și declarațiile de interes personale pe pagina web a Comisiei și asigură accesibilitatea lor permanentă, cu excepția ...;

h) elaborează și aprobă Instrucțiunea privind modul de completare a declarațiilor cu privire la venituri și proprietate și a declarațiilor de interes personale;

¹⁹ art.12 (2) Comisia Națională de Integritate *sesizează instanța de judecată pentru constatarea nulității actelor administrative emise/adoptate sau actelor juridice încheiate cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interes*. Sesizarea se depune din oficiu sau la cererea persoanei care se consideră lezată în drepturi ca urmare a unui conflict de interes.

Legii nr. 16-XVI din 15 februarie 2008 (<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=342787&lang=1>)

²⁰ Constatările Atelierului organizat de CNA, 2013

http://www.cna.md/sites/default/files/sna_activitati/concluzii_conferinta_9.12.2013_definitivat.pdf

			evalării riscurilor)
	5.4 Aplicarea sancțiunilor	Sanțiuni aplicate	instanța de judecată
6.Testarea integrității funcționarilor publici	6.1 Evaluarea riscurilor de integritate	Situațiile evidențiate	CNA
	6.2 Simularea situațiilor de integritate	Actul de constatare	CNA
	6.3 Ținerea registrului de integritate	Registru de evidență strictă	CNA
	6.4 Inițierea procedurilor de judecată	Cazuri judiciare	CNA
7.Urmărirea tranzacțiilor de spălare a banilor (urmare a activităților comerciale și de implicare a crimelor conexe corupției)	7.1 Monitorizarea continuă electronică a tranzacțiilor bancare	Date privind acțiuni ilicite	CNA (SPCSB)
	7.2 Activitatea operativă de documentare a cazului	Date privind acțiuni ilicite	CNA (SPCSB)
	7.3 Urmărirea penală a cazurilor de spălare a banilor	Cazuri în justiție	CNA (SPCSB)
	7.4 <i>Recuperarea surselor financiare</i>	<i>Resurse financiare</i>	<i>CNA, Procuratra</i>
8.Standarde de etică și de conduită pentru funcționarii publici	8.1 Elaborarea normelor deontologice	Standarde	Guvern
	8.2 Gestionarea cazurilor individuale și aplicarea sancțiunilor disciplinare	Cazurile gestionate	Autoritățile
	8.3		
8-1) Interzicerea angajării demnitarilor în funcțiile comerciale în decurs de 1-2 ani,	8-1.1 Baza de date a persoanelor pasibile	Baza	Poliția, SIS
	8-1.2 Avize individuale prestate și oferite	Avize	Poliția, SIS
9.Încurajarea și sancționarea pentru nedenunțarea faptelor de corupție pentru funcționarii publici	9.1 Gestionarea denunțurilor de infuență	Baza de date a denunțurilor	CNA
	9.2 Constatatarea cazurilor de încălcare a regimului	Acte de constatare	CNA
	9.3 Sancționarea încălcărilor	Acțiuni în judecată	CNA
10.Gestionarea regimului de cadouri	10.1 Sprijin metodologic instituțiilor publice	Consultanțe	CNA
	10.2 Declararea cadourilor	Declarații publicate	Instituțiile publice
	10.3 Constatatarea încălcărilor	Acte de constatare	CNA
	10.4 Aplicarea sancțiunilor	Sanțiuni	CNA
11.Planurile instituționale de	11.1 Suportul metodologic elaborare planurile instituționale	Planurile instituționale	CNA

integritate ²¹ (autoreglementare instituțională)	11.2 Evaluarea planurilor instituționale de integritate	Recomandări pentru a depăși vulnerabilitățile	CNA
	11.3 Asistența măsuri instituționale de integritate	Acțiuni de integritate	CNA
12.Monitorizarea stilului de viață a funcționarilor publici	12.1 Evaluarea riscurilor instituționale	Eiscurile identificate	Instituția publică
	12.2 Activitatea individuală de monitorizare	Cazurile monitorizate	Instituția publică
	12.3 Colectarea informației și analiza cazurilor	Dosarele promovate	Instituția publică

²¹lit. e) alin. (1) art. 4 al Legii cu privire la Centrul Național Anticorupție, nr. 1104-XV din 06.06.2012, "... asigurarea desfășurării evaluării riscurilor de corupție în cadrul autorităților și instituțiilor publice prin instruire și consultare, monitorizare și analiză a datelor referitoare la evaluarea riscurilor de corupție, precum și coordonarea elaborării și executării planurilor de integritate". <http://lex.justice.md/md/344902/>, Evaluarea riscurilor anticorupționale <http://www.cna.gov.md/ro/evaluare-riscurilor-roluri-si-responsabilitati>.

3 INSTRUMENTELE DE PREVENIRE – valoarea adăugată

Descrierea sumară a instrumentelor de prevenire din perspectiva practicii internaționale și realităților din Republica Moldova este necesară pentru a conștientiza valoarea adăugată a fiecărui mecanism²².

3.1 Instrumentele existente

Sunt descrise doar o parte din instrumentele de prevenire:

- Expertiza riscurilor anticorupție în proiecte de lege (CNA) - sistemică,
- Planurile instituționale de integritate (CNA) – sistemică și integraționistă tuturor altor instrumente,
- Testarea integrității funcționarilor publici (CNA) – sistemică și cazuistică,
- Protecția avertizorilor de integritate (CNA) - cazuistică,
- Prevenirea conflictelor de interese și incompatibilităților (CNI, CNA – constatare, sancționare) - cazuistică,
- Controlul și publicitatea activelor angajaților și demnitarilor publici (CNI, CNA) – cazuistică.

²²- OECD, Prevention of Corruption in the Public Sector in Eastern Europe and Central Asia,

<http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/ACN-Prevention-Corruption-Report.pdf>,

-Corruption Prevention in Public Administration in the Baltic Sea Region Countries,

http://www.knab.gov.lv/uploads/free/parskati/revised_study_on_corruption_prevention.pdf,

-A Comparative Analysis of the OECD Anti-Corruption Models (Asia & Europe) And Australia's Existing Anti, Corruption Platform, <http://www.ijbcnet.com/4-3/IJBC-14-4304.pdf>,

-Specialized Anti-Corruption Institutions Review of Models, <http://www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf>,

-Comparing Anti-corruption Measures in Asian Countries: Lessons to be Learned, http://anti-corruption.org/pmb321/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=105,

-Accountability Structures: A Comparative Analysis , Asia,

<http://www.pildat.org/Publications/publication/Democracy&LegStr/AccountabilityStructuresAComparativeAnalysisofPakistanwithThreeAsianCountries.pdf>,

-Jon S.T. Quah, Anticorruption agencies in 4 Asian Countries: A comparative Analysis Methodology for Assessing the Capacities of Anti-Corruption Agencies to Perform Preventive Functions,

http://europeandcis.undp.org/uploads/public1/files/Capacity_Assessment_%20methodology-AC_agencies_1_1.pdf,

-Corruption Control: More Than Just Structures, Systems and Processes Alone,

http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No65/No65_19VE_Yak.pdf

7) Planurile instituționale de integritate (legea CNA)²³

Planurile instituționale de integritate, fiind o formă de autoevaluare are ca scop să reducă sau suprimă cerea corupțională, susținută metodologic de CNA, este un instrument recomandat de instituțiile specializate și pe larg practicat în mai multe țări în special în țările de tranziție. Acest instrument integrează toate instrumentele preventive de la transparență, pînă la conflicte de interese, integritatea, averile, etc. Dacă este realizat în baza datelor bine colectate despre situația instituțională, situațiile problematice corupționale sunt identificate în raport cu standardele necesare, discutarea transparentă a provocărilor instituționale și revenirea periodică la acestea progresul de implementare. Acest instrument integrează restul mecanismelor de prevenire.

Experiența internațională demonstrează ca factorii de succes în eficiența mecanismului la capitolul de implementare a deficiențelor identificate și recomandărilor propuse depinde de incorporarea modalităților de responsabilizare a conducătorilor instituționali, crearea încurajării bugetare și condiționarea responsabilizării conducerii pentru nerealizarea recomandărilor anticorupționale, inclusiv disciplinare și de demisionare nu doar în raport cu managerii, secretarii de stat și deținătorii funcțiilor de demnitate. Evaluarea independentă autonomă din partea unei instituții specializate a progresului de implementare a Planului de integritate instituțională este necesar. Factorii de succes încă nu sunt realizate. Experiența statelor (Hong Kong, Singapore) care înregistrează progrese substanțiale avînd o funcție de prevenire de analiza minuțioasă a normelor cu caracter discreționar facilitatoare al abuzului regulator²⁴. Integritatea instituțiilor este vitală.

10) Expertiza riscurilor anticorupție în proiecte de lege²⁵ (în baza HG și metodologiei, CNA)²⁶

Expertiza riscurilor corupționale în proiecte de lege este un instrumente puternic de preveniure pentru că identifică la etapa incipientă riscurile, aduce la cunoștința factorilor decizionali și a societății despre existența acestora și contribuie la evitarea costurilor societale în favoarea grupurilor de interese. Acest instrument reduce cererea corupțională (discreția și incertitudinea reglementărilor). Acest instrument este realizat de către CNA ca actor de evaluare

²³ <http://www.cna.gov.md/ro/evaluare-riscurilor-roluri-si-responsabilitati>

- Monitoring public institutions' integrity plans,

http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/296_Public_institutions_integrity_plans.pdf,

<http://www.u4.no/publications/monitoring-public-institutions-integrity-plans/>,

- Public Institutions Corruption Risk Assessment, <http://rai-see.org/corruption-risk-assessment/>, http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/05/10_Principles_Effective_CRA_in_Public_Administration.pdf

- Promoting Transparency and Accountability in Public Institutions, <http://www.osce.org/skopje/104548?download=true>

-Review of Effectiveness of Anticorruption Agency in the Republic of Korea, 2011,

<http://www.acauthorities.org/sites/aca/files/casestudy/Case%20study%20ACRC.pdf>

²⁴ Anti-Corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption, J.Heilbrunn, World Bank, 2004

²⁵ <http://www.cna.gov.md/ro/cadrul-normativ>

²⁶ Corruption Risk Assessment Methodology

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/Albania/Technical%20Papers/PACA_TP%202%202011-Risk%20Assessment%20Methodology.pdf

Anti Corruption Assessment of Laws, <http://rai-see.org/anti-corruption-assessment-of-laws/>, http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/06/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf

specialiă și ca instituție de acordare a sprijinului autorităților publice. Instrumentul este recomandat de toate instituțiile internaționale ca un mecanism de bază de prevenire.

Factorul de succes, în baza experienței internaționale, în realizarea acestui instrument este: 1) obligativitatea evaluării ex-ante a proiectele de lege și a politicilor pe tot parcursul elaborării și adoptării deciziei (în toate redacțiile reglementării la etapa guvernamentală și cea parlamentară), 2) evaluarea ex-post a implementării din perspectiva dezvoltării fenomenelor corupționale, 3) comprehensivitatea evaluării, care include nu doar aspectele formale dar și economice și instituționale ale impactului corupțional asupra relațiilor reglementate și 4) realizarea evaluărilor de către o instituție autonomă și independentă. Implementarea tuturor aspectelor de succes rămîne încă o provocare. Experiența statelor care înregistrează progrese substanțiale avînd o funcție de prevenire de analiza minuțioasă a normelor cu caracter discreționar facilitator pentru abuz regulator²⁷.

2) *Prevenirea conflictelor de interese și incompatibilităților (în baza legii²⁸, CNI, CNA)²⁹*

Prevenirea conflictelor de interese (privat-public) și a incompatibilităților (public-public) este un instrument de bază pentru a preveni fenomenul corupțional. Acest instrument *reduce cererea corupțională*. Actualmente mecanismul este gestionat de CNI din perspectiva declarării și examinării situațiilor reclamate, iar sancționarea este realizată de CNA și Procuratura.

Factorii de succes de implementare a mecanismului este: 1) definirea comprehensivă a noțiunii de conflict de interese și a incompatibilității, 2) prevederea procedurilor exhaustive privind declararea și managementul corect al acestora (în special în cazul decidenților importanți), 3) prevederea sancțiunilor eficiente pentru încălcarea cerințelor, inclusiv nulitatea deciziilor adoptate cu încălcarea regimului, 4) sancționarea de ordin disciplinar și penal al acțiunilor cu încălcarea acestui regim, dar și o procedura eficientă de aplicare a sancțiunilor inclusiv prin examinarea demersurilor din partea părților interesate, 5) un mecanism facil și accesibil pentru societate declarațiilor și publicității acestora și 6) recuperarea prejudiciilor cauzate urmare a deciziilor adoptate cu încălcarea regimului conflictelor de interese și a incompatibilităților.

Realizarea mecanismului dat în practică necesită un efort solid de înlăturare a deficiențelor și de completare a tuturor elementelor necesare, inclusiv extinderea eficientă asupra

²⁷ Anti-Corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption, J.Heilbrunn, World Bank, 2004

²⁸ Legea 16-2008 cu privire la conflictul de interese <http://lex.justice.md/md/%20327989/>

²⁹ - Conflicts of Interests and Incompatibilities in Eastern Europe: Romania, Croatia, Moldova, <http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2013/03/Conflicts-of-interest-and-incompatibilities-in-Eastern-Europe.-Romania-Croatia-Moldova.pdf>.

-Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and Overview, <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>

ativității subiecților prevăzuți în legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică³⁰

3) Controlul și publicitatea activelor angajaților și demnitarilor (în baza legii³¹, CNI, CNA)³²

Acest instrument este considerat de bază pentru prevenirea eficientă a cererii corupționale. Actualmente este implementat prin intermediul CNI în cooperare cu CNA și Procuratura cu privire la aplicarea sancțiunilor.

Factorii de succes în aplicarea mecanismului constituie: 1) definirea comprehensivă a categoriilor de funcționari și actori publici responsabili de declararea activelor, 2) publicitatea și accesibilitatea integrală a datelor declarate, 3) procedura abilă de verificare și de control a declarațiilor, inclusiv în afara Republicii Moldova și la solicitarea părților interesate, 4) prevederea sancțiunilor eficiente pentru nedeclararea activelor (inclusiv cu confiscarea în cazul nedeclarării voite a activelor care nu pot fi justificate), încălcarea cerințelor de declarare (de formă și de substanță), 5) Procedura de sancționare este eficientă și plasează sarcina de probație a încălcării regimului pe seama declarantului.

Relizarea mecanismului dat în practică necesită un efort solid de înlăturare a deficiențelor și de completare a tuturor elementelor necesare.

4) Protecția avertizorilor de integritate (în baza HG³³, CNA)³⁴

Este un mecanism recomandat ca fiind eficient care are ca scop a) *reducerea ofertei corupționale* și b) *protejarea de cererea internă (ierarhică) corupțională*. Experiența internațională demonstrează necesitatea instrumentului pentru a stimula integritatea comportamentului. Factorii de succes al mecanismului sunt: 1) normele de sancționare clare, 2) procedurile de denunțare accesibile și sigure pentru comportamentul de avertizare, 3) procedurile eficiente de investigare pentru oferta externă și cererea internă, 4) sprijinul de protecție pentru comportamentul de avertizare a integrității.

³⁰ Legea 199-2010, cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, <http://lex.justice.md/md/336193/>

³¹ Legea 1264-2002 <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=312751&lang=1>, legea privind Comisia Națională de Integritate nr 180-2011, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=341741&lang=1>

³² - Asset Declarations for Public Officials, A Tool to prevent Corruption, <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf>,

-Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime, <http://www.u4.no/publications/income-and-assets-declarations-issues-to-consider-in-developing-a-disclosure-regime/>

³³ HG 707 din 09.09.2013 <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=349584&lang=1> proiectul de lege, este în proces de examinare proiectul de lege aprobat în ședința de Guvern din 23.09.2015

http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr07_1_0.pdf

³⁴ Whistleblower Protection Laws in G20 Countries, https://www.griffith.edu.au/data/assets/pdf_file/0010/647542/FINAL_-_Whistleblower-Protection-Laws-in-G20-Countries-Priorities-for-Action.pdf,

Whistleblower Protection in Southeast Europe, An Overview of Laws, Practice, and Recent Initiatives, <http://rai-see.org/whistleblowing/>, <http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/07/Whistleblower-Protection-in-SEE.pdf>

UNODC, Practical Anti-corruption Measures for prosecutors and Investigators, 2004, capitolul 9 <https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>

Actualmente acest mecanism este realizat parțial prin intermediul HG care prevede procedura de denunțare a influențelor necorespunzătoare intrainstituțională sau alternativă către câteva instituții specializate sau societății civile. Proiectul de lege adoptat recent de Guvern are ca scop consolidarea mecanismului dat și plasează responsabilitatea de impelmentare CNA. Întregul mecanism necesită consolidare pentru a deveni funcțional.

6) *Gestionarea cadourilor (în baza HG³⁵)³⁶*. Este realizat de către fiecare instituție în parte.

8) *Monitorizarea stilului de viață a funcționarilor publici (în baza legii³⁷)³⁸*. Este realizat de către fiecare instituție în parte.

9) *Testarea integrității profesionale a agenților publici (în baza legii³⁹, CNA)⁴⁰*

³⁵ HG 134-2013, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=346892&lang=1>

³⁶ OECD, Managing Conflict of Interest in Public Sector, P.42, <http://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>
Management of Gifts in Public Sector, 2009, http://www.psc.gov.za/documents/2008/K-6306_PSC_Gifts%20Report.pdf

³⁷ Legea CNA, art. 14 <http://lex.justice.md/md/344902/>

³⁸ UNODC Anticorruption Kit, pp.198-199, <http://www.unodc.org/pdf/crime/toolkit/f5.pdf>, financial investigations should also concentrate on the lifestyles, expenditures and property of the suspected persons. In this respect, it might be extremely helpful to look not only at what has actually been spent, but also to compare the amounts of money deposited into the bank accounts of suspects with deposits from previous years. Efforts should also be focused on identifying whether the suspected corrupt person maintains foreign accounts.

The existence of such an account can be suspicious alone and indicate that funds are being hidden. In order to be effective, financial investigations should be extended to the suspected persons' family members and those living in the same household: experience shows that they are often used as conduits for corruption proceeds.

³⁹ Legea 325-2013 privind testarea integrității profesionale <http://lex.justice.md/md/351535/>, modificările la legea adoptate de Guvern http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr33_0.pdf, <http://www.justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=4&id=2789> la Hotărîrea Curții Constituționale nr.7 din 16.04.2015. <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=532&l=ro>

⁴⁰ - Overview of integrity assessment tools, <http://www.u4.no/publications/overview-of-integrity-assessment-tools>,

UNODC, Practical Anti-corruption Measures for prosecutors and Investigators, 2004, capitolul 11 <https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>

- OECD Managing Conflict of Interest in the Public Sector, 2005 p.65-69 <http://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>

Council of Europe Integrity Testing Aspects of Implementation, 2014, Opinion on the integrity testing policy in Moldova <https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaP-CoE%20Facility/Technical%20Paper/TP%20CrimCode%20Moldova%20II%2014%2012%2019a.pdf>,

- *Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court of Moldova on certain provisions of the law on professional integrity testing, adopted by the Venice Commission at its 101st plenary session (Venice, 12-13 December 2014)*, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282014%29039-e>

para 98. The Venice Commission is therefore of the opinion that under Law no.325, integrity testers have the potential of disproportionately interfering with a judge's private life.

-Public Service Ethics, Monitoring Assets and Integrity Testing, <http://www.u4.no/recommended-reading/public-service-ethics-monitoring-assets-and-integrity-testing-2/>, The concept need *not be confined to police activities*. In some countries hidden television cameras have been used in the ordinary process of criminal investigations to monitor the illicit activities being conducted in the chambers (or private offices) of judges, capturing corrupt transactions between judges and members of the legal profession. The "*integrity testing*" technique might therefore be developed in the context of judicial integrity testing. It would also seem to have potential for use in other areas where the public sector is engaged in direct transactions with members of the public, particularly in customs... there would seem to be considerable merit in establishing a system that is known to all officials (be they police, customs or elsewhere in the system), at the very least, as a means for tackling and reducing levels of petty corruption... The object is to "test" the integrity of the official, not to render an honest one corrupt through a process of entrapment. More than this, most countries have "agent provocateur" rules in their criminal codes, which act as a judicial check on what is permissible. These rules vary from jurisdiction to jurisdiction, but they obviously have to be borne in mind. It is important to ensure that the degree of temptation is not extreme. That said, there is no doubt that the *New York experience has shown that integrity testing, properly and fairly conducted, is potentially a highly effective*. P.191-193, chapter 20. Transparency International Source Book 2000,

- UNODC Anticorruption Kit, pp.188-189, <http://www.unodc.org/pdf/crime/toolkit/f5.pdf>, These tactics represent a *powerful*

Testarea integrității profesionale a agenților publici *este un instrument de prevenire a cererii corupționale*. Este un instrument bine cunoscut în practica internațională cu o istorie de zeci de ani de funcționare, UNODC califică acest instrument ca fiind foarte eficient cu rezultate rapide asupra sectorului public. Acest instrument inițial a fost aplicat în sectorul instituțiilor de drept (Poliția, Procuratura, Vama, Fisc, Inspectorate) însă ulterior capătă extinderea către restul sectorului public. Instrumentul este în special recomandat pentru țările de tranziție în care politicile necesită un efort semnificativ de reducere a fenomenului endemic corupțional. Introducerea testării integrității pentru funcționarii publici (exceptia judecătorească) în Moldova a fost salutat de experții internaționali. Invalidarea după un an de succes de funcționare a instrumentului de Curtea Constituțională a necesitat modificarea acestei legi, modificările adoptate recent în ședința de Guvern. Acest instrument este implementat de CNA.

Factorii de succes al acestui instrument constituie: 1) definirea exactă a criteriilor de testare a integrității, în care elementul sporadic și direcționat este combinat, 2) definirea exactă a modalităților de realizare a testării cu asigurarea probelor pentru procedurile disciplinare, contravenționale sau penale cu asigurarea controlului ex-ante a legalității și corectitudinii realizării testului. Instrumentul urmează a fi implementat de CNA.

instrument for both deterring corruption and detecting and investigating offenders. As they do not necessarily require any inside information or assistance, they can be used quickly against any official at virtually any level who is suspected of corruption. If the suspect is corrupt, they *quickly provide highly-credible evidence*, usually in the form of audio- or videotapes, photographs and the personal testimony of the investigators involved, which may form the basis of a criminal prosecution or serve as the justification for other investigative methods such as electronic surveillance or the search of financial records.

- Integrity testing in Australia <https://www.afpa.org.au/sites/default/files/publications/998.pdf>

3.2 Instrumentele inexistente, necesare

În această secțiune propunem identificarea funcțiilor de bază a instrumentelor de prevenire și de combatere care nu sunt instituționalizate ferm, însă sunt necesare pentru a crea un mix de instrumente comprehensiv. Această identificare poate oferi o perspectivă pentru evoluția instituțională a agențiilor de prevenire și de combatere a corupției.

Sunt descrise următoarele instrumente:

- Recuperarea activelor fraudate în alte jurisdicții (CNA, Procuratura) - cazuistică,
- Obligațiunea denunțării ofertei corupționale (CNA) – cazuistică,
- Protecția avertizorilor de integritate (CNA, Procuratura) – cazuistică.

Tabelul 5. Instrumentele de combatere și de prevenire care încă nu sunt în aplicare

Funcția: P- prevenire C- combatere	Subfuncția	Finalitatea funcției	Competența instituțională
C1.Recuperarea activelor fraudate, ilicite în plan internațional ⁴¹ (există parțial ca confiscarea specială și extinsă)	1.1 Localizarea activelor fraudate în țară și în afară	Active localizate	CNA, Procuratura
	1.2 Înghețarea activelor în baza procedurilor civile și penale	Active securizate	CNA, Procuratura
	1.3 Litigarea și recuperarea activelor fraudate și ilicite (procedurile civile sau penale în țara respectivă)	Dosare	CNA, Procuratura
	1.4 Recuperarea civilă și sau penală	Acțiuni judiciare	CNA, Procuratura
P3.Standarde de integritate a sectorului comercial	3.1 Elaborarea și promovarea standardelor Basel I și II și altele în domeniul transparenței și raportării financiare și standartelor similare în domeniile conexe	Standarde adoptate	Asociațiile profesionale
	3.2 Reglementarea sectorului bancar în special aspectele privind transparența proprietarilor reali ai instituțiilor financiar-bancare, beneficiarii finali ai creditelor și verificarea și respectarea fiecărui aspect al creditării	Standarde adoptate	Asociațiile profesionale
	3.3 Evaluarea internă a conformării	Evaluări	Asociațiile profesionale

⁴¹ A se vedea mai multe: CReDO, Opinia privind recuperarea activelor bancare fraudate și opțiuni de sprijin internațional 2015 http://www.credo.md/site-doc/Analiza_CReDO_Comparativa_Recuperare_Active_International_prefinal_pdf.pdf
UNODC, Practical Anti-corruption Measures for prosecutors and Investigators, 2004, capitolul 15 <https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>

P4. Obligația denunțării ofertei corupționale și Protecția avertizorilor de integritate din sectorul public (proiect)	4.1 Protecția civilă și penală a denunțurilor și contra acțiunilor revanșiste	Denunțuri	CNA
	4.2 Gestionarea procedurilor de protecție al avertizorilor	Cazuri	CNA, MAI
	4.3 Recuperarea prejudiciilor cauzate avertizorilor	Recuperări	CNA, Procuratura
	4.4 Examinarea denunțurilor	Denunțuri examinate	CNA
	4.5 Investigarea și constatarea	Investigații	CNA
	4.6 Urmărirea penală		CNA, Procuratura
P5. Gestionarea regimului de lobism (interesele din afară), conflictele de interese	5.1 Gestionarea declarațiilor de interese politice	Declarațiile depuse și verificate	Parlament, CNA
	5.2 Ținerea bazei de date a intereselor de lobism	Baza de date cu cazuri	Parlament, CNA
	5.3 Examinare demersurilor privind respectarea regimului de lobism	Sesizările examinate	Parlament, CNA
P6. Transparența și integritatea donațiilor publice	7.1 Transparența și controlul declarării donațiilor	Declarațiile depuse	CEC
	7.2 Controlul și auditul rapoartelor financiare	Rapoartele depuse	CEC, CC
	7.3 Examinarea plîngerilor corectitudinea donațiilor și cheltuielilor	Plîngerile examinate	CEC, Poliția

4 ANALIZA OPȚIUNILOR RECOMANDATE

4.1 Criteriile de evaluare

Criteriile de evaluare (6 la număr) pentru localizarea funcțiilor de prevenire, folosind 2 seturi de criterii: setul primar (i), (ii) și (iii) și setul secundar (iv), (v), și (vi). Setul primar de criterii rezultă în 2 opțiuni recomandate care ulterior sunt supuse evaluării în baza setului secundar de criterii de evaluare. Astfel, identificăm soluția cea mai adecvată de localizare a funcțiilor.

Setul *primar* de criterii de evaluare:

- i) capacitățile instituționale de realizare a funcțiilor,
- ii) compatibilitatea și sinergia instituțională a funcțiilor,
- iii) eficiența în realizarea funcțiilor.

Setul *secundar* de criterii de evaluare:

- iv) nivelul de corupție în țară,
- v) nivelul de independență instituțională,⁴²
- vi) eficiența de utilizare a resurselor financiare.

Decidenții pot adăuga un set suplimentar al criteriilor de evaluare. Soluția recomandată, de principiu, depinde de substanța criteriilor de evaluare. Deseori printre criteriile de evaluare⁴³ sunt examinate: 1) analiza cost-benefiu a opțiunilor, 2) sensibilitatea politică în implementare, 3) impactul legislativ al opțiunilor, etc.

⁴² CReDO: A vedea cercetările: 1) Analiza independenței instituționale a unor autorități și instituții publice responsabile de implementarea politicilor din domeniul dreptului, <http://www.credo.md/pageview?id=226> 2011 și 2) CReDO: Responsabilitatea instituțională a Centrului Național Anticorupție- CNA, 2013 <http://www.credo.md/pageview?id=480> și

⁴³ D.Weimer, A.Vining, Policy Analysis: Concepts and Practice, 3rd edition, 2012

4.2 Descrierea opțiunilor discutate

Prezentăm analiza sistematizată a opțiunilor propuse spre examinare. Sunt propuse 3 opțiuni de realizare a cadrului instituțional. Selectarea opțiunilor și comparația acestora este un exercițiu care permite modelarea unor situații instituționale, chiar dacă acestea sunt ireale, pentru a înțelege posibile implicații. De regulă, cu excepția opțiunii status-quo, sunt selectate și propuse opțiunile reciproc exclusive care parțial forțează nota realității în scopul de a tranșa clar valoarea unică fiecărei propuneri. Totodată, opțiunile propuse trebuie realizate suficient de detaliat și specific pentru a contura caracterul realist și pragmatic al opțiunilor de politici instituționale.

În final, aceste opțiuni supuse exercițiului de comparație generează unele concluzii pe dimensiunea punctelor forte pe care le are fiecare opțiunea în parte. Înțelegerea punctelor forte a fiecărei opțiuni propuse permite construirea unei soluții recomandate care, în cel mai bun caz, cumulează toate punctele forte sau majoritatea punctelor forte ale fiecărei soluții. Prin urmare soluția recomandată, în baza criteriilor de evaluare propuse, se construiește din punctele forte identificate pentru fiecare opțiune propusă spre comparație.

Există câteva modele instituționale de localizare a funcțiilor anticorupționale: a) Agenții cu scopuri complementare de combatere și prevenire, b) Agenții cu funcții distincte de prevenire și de combatere⁴⁴. Se mai întâlnesc modele cu funcțiile de prevenire dispersate în cadrul câtorva agenții (Franța, Macedonia, Muntenegro, Bulgaria etc). Primele 2 sunt modele clasice, deși modelul a) este considerat cel mai cunoscut și primul care a fost realizat în Hong Kong și Singapore la fel ca în Lituania, Letonia, Australia, Korea, Argentina, etc.

Practica internațională oferă câteva lecții importante privind plasarea argumentului rațional în favoarea calificării mai bune a unor modele instituționale luând în considerație nivel sistemic și endemic al corupției. Nivel sistemic și endemic al corupției conferă prioritatea clară unei agenții mai puternice care poate sinergiza resursele existente și statutul său pentru a rezista influențelor din afară⁴⁵. Gradul de stabilitate instituțională și de independență (având în vedere

⁴⁴ A comparative overview of different types of specialised institutions encompasses a multitude of approaches and solutions. Various approaches can be summarised and analysed according to their main functions, as follows: a) Multi-purpose agencies with law enforcement powers and preventive functions; b) Law enforcement agencies, departments and/or units; c) Preventive, policy development and co-ordination institutions. The first model is possibly the only one that would – strictly speaking – live up to the name “anti-corruption agency” as it combines in one institution a multifaceted approach of prevention, investigation and education. For this reason, a multi-purpose single-agency model has attracted most visibility and triggered discussions in international arena. Normally, when literature and reports refer to specialised anti-corruption agencies it is this model that they have in mind. P.24, OECD, Review of Specialised Anti-corruption Institutions: Review of Models, 2008 <http://www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf>

⁴⁵ Estimated level of corruption in the country For example, a low level of corruption would not necessarily mandate a response in the form of a strong multi-purpose agency with extensive powers. By contrast, endemic corruption might overwhelm a minor agency. P.36, OECD, Review of Specialised Anti-corruption Institutions: Review of Models, 2008, <http://www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf>

toate aspectele)⁴⁶ conferă CNA un statut destul de avansat, în special în virtutea modificărilor recente prin raportarea instituțională acestuia Parlamentului în comparație cu CNI. Disponibilitatea resurselor financiare adecvate pentru funcționarea instituției astfel reduce vulnerabilitatea angajaților – aspectul care este realizat mai adecvat în CNA decât în alte instituții anticorupție.

Nu sunt luate în calcul condițiile în care legiuitorul nu intervine cu constringerea măsurilor de efectuarea interceptărilor în cadrul urmăririi penale⁴⁷ (ca exemplul de constringere legislativă), constringerea care a fost introdusă pe 27.10.2012 în CPP, imediat după reformarea CNA, rămasă valabilă pînă în 08. 2014. În realitatea, după cum demonstrează practica României, organele de investigație și de urmărire ar trebuie să dispună de un instrumentariu adecvat (inclusiv interceptarea ca instrument de investigație) pe potrivă provocărilor fenomenului corupțional pentru siguranța statului. Privarea CNA și Procuraturii de instrumentele adecvate de investigație și de urmărire poate zădărnici orice efort de combatere a corupției.

Mai jos descriem conținutul și implicațiile fiecărei opțiuni propuse spre examinare.

Opțiunea A. (Status-quo +). [A1. Investigarea CNA, urmărirea prin delegarea ofițerilor la Procuratura, extinderea prevenirii, + A2. Perfecționarea deficiențelor constatate și sancționare]

A1. Este opțiunea status-quo pasibilă îmbunătățirii treptate și reprezintă schimbarea incrementală. Aceasta opțiune, evident necesită cele mai puține eforturi instituționale și financiare și de regula poate fi realizată într-un termen rezonabil prin perfecționarea unor aspecte legislative și instituționale, dezvoltarea capacităților instituționale. Experiența internațională a politicilor comparative instituționale⁴⁸ demonstrează ca dacă sunt identificate concret și îngust deficiențele instituționale actuale atunci anume această opțiune prezintă cea mai reală și posibilă soluție sau în cel mai bun caz o soluție recomandată va fi modelată parțial pe soluția instituțională existentă cu anumite îmbunătățiri calitative. Această opțiune presupune păstrarea funcțiilor discutate în cadrul instituțiilor existente, totodată îmbunătățirea calitativă a modului de realizare acestora, prin asigurarea gradului mai mare de accesibilitate și transparență dar și a responsabilității instituționale a activității și a rezultatului funcțiilor pentru părțile interesate, înlăturarea constrîngerilor de ordin regulator pentru realizarea funcțiilor, consolidarea

⁴⁶ CReDO: A vedea Analiza independenței instituționale a unor autorități și instituții publice responsabile de implementarea politicilor din domeniul dreptului: CNA, Procuratura, CNI, Poliția; Ombudsman, SIS., <http://www.credo.md/pageview?id=226>

⁴⁷ Modificarea Codului de procedură penală prin LP 66 din 05.04.2012 în vigoare din 27.10.2012

<http://lex.justice.md/md/344151/> art.49 cu modificări la art. 132⁸. Interceptarea și înregistrarea comunicărilor, art.

132⁹. Efectuarea și certificarea interceptării și înregistrării comunicărilor și modificate pentru a reveni la situația de pînă la

modificare prin legea LP38 din 21.03.13 <http://lex.justice.md/md/347343/>, Codul de procedură

Penală <http://lex.justice.md/md/326970/>

- Studiul privind dosarele de corupție, CNA, p. 22-23

http://cna.md/sites/default/files/studiu_privind_dosarele_de_corupție_final_octombrie_20131.pdf

⁴⁸ D.Weimer, A.Vining, Policy Analysis: Concepts and Practice, 3rd edition, 2012

capacităților instituționale și a deprinderilor și reducerea costurilor prin utilizarea tehnologiilor informaționale și moderne.

Practica instituțională internațională: investigare-urmarire/acuzare

Această opțiune se încadrează în modelul “Joint Investigation Team - JIT”⁴⁹ în care, în țările cu agenția Procuraturii, funcția de investigare (investigation) este realizată strâns în cooperare cu funcția de urmărire (prosecution), în cadrul unei echipe bine coordonate și sub conducerea organului de urmărire. Analiza practicilor instituționale la capitolul localizării activităților de investigare (investigation) și urmărirea penală/acuzarea de stat (prosecution) cunoaște 2 modele principale: țările common-law și țările cu tradiția continentală. Tradiția common-law, de principiu, localizează activitățile de investigație (operativă și criminală) în cadrul poliției și prezentarea acuzației (urmărirea și acuzarea) în cadrul procuraturii (sistemul clasic inițial britanic care este urmat de Irlanda, Australia, Nouă Zelandă, Canada)^{50, 51}. Deși, ultimele evoluții (Irlanda de nord) demonstrează că Procuratura și Poliție sunt reciproc interconectate în raport cu activitățile de investigație și de urmărire/acuzare, așa încât procuratura are un rol de coordonare și de autorizare unor activități de investigare, iar în țările deja menționate poliția de facto cooperează strâns cu procuratura la investigarea cazurilor în forma de consultare așa încât procurorii se află fizic în cadrul centrelor specializate de conlucrare în cadrul poliției pe cazuri excepționale de crimă organizată, corupție, spălare de bani și în unele cazuri chiar să ceară aprobarea pentru unele acțiuni.⁵² În tradiția continentală distincția activităților de investigație și de urmărire/acuzare nu este atât de clară.

De principiu, procurorii răspund în totalitate de urmărire/acuzare și participă la etapa de investigație. În Franța (Olanda) procurorul are puterile statutare de a autoriza activitățile de investigație a poliției, astfel încât activitățile poliției sunt autorizate de Procurorii.⁵³ În Germania, procurorii coordonează și legal sunt responsabili de activitățile desfășurate de poliția specializată sau în unele cazuri (excepționale) desinestător desfășoară activități de investigație (sau în situațiile în care e nevoie de autorizarea acțiunilor de către judecător măsurile fiind propuse de procurori – interceptare, agenți sub acoperirearest, etc)⁵⁴. Există criticile legitime în aceste țări că implicarea prea îndeaproape a Procurorilor în activitățile polițienești reduce capacitatea procurorilor de a menține echidistanța și înțelegerea tabloului general al investigației – se consideră în general un mit dacă implicarea strânsă a procurorilor conferă o eficiență mai bună⁵⁵ și supravegherea procurorilor începe după o etapă preliminară a investigației încheiată de către poliția.^{56, 57}

⁴⁹ OECD Practicile de combatere a corupției, 2010 <http://www.oecd.org/corruption/acn/47588859.pdf>

⁵⁰ A.Ashworth, The Criminal Process: An Evaluation Study (2nd), Oxford, 1998, p173

⁵¹ The Royal Commission on Criminal Justice,

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/271971/2263.pdf

⁵² J.Baldwin and A. Hunt, Prosecutors Advising in Police Stations (1998), criminal Law Review, 521, London Butterworths, 2000, A.Sanders Prosecutions in England and Wales in tasks and powers of the Prosecution Services in the EU Members States, vol I, Nijmegen, Wolf legal Publishers, 2004

⁵³ J.Hodgson, The Detention and Interrogation of Suspects in Police Custody in France (2004), European Journal of Criminology, 163

⁵⁴ T.Weigen, The Prosecution Service in the German administration of Criminal Justice, (2000), European Journal of Crime, Criminal law and Criminal Justice, 2010, pp.213-14

⁵⁵ A.Goldsein, M.Marcus, The myth of Judicial Supervision in Three Inquisitorial Systems: France, Germany, and Italy (1977), 87 Yale law Journal, 240

⁵⁶ J.Jehle Prosecution in Europe: Varying Structures, Convergent Trends (2000) 8 European Journal on Criminal Policy and Research, 27

Concluzia este că nu există modele pure, însă se păstrează distincția clară dintre activitățile de investigație și de urmărire/acuzare, acestea fiind realizate în cooperare de către Poliția și Procuratura.

Această opțiune menține toate funcțiile existente în cadrul instituțiilor actuale. Însă, la capitolul realizării funcțiilor de combatere sincronizarea rolurilor CNA și a Procuraturii sunt calitativ îmbunătățite prin *delegarea ofițerilor de urmărire penală pentru realizarea funcției de urmărire penală*. Integrarea inteligenței de combatere cu activitatea operativă este mai bună. Funcția de realizare a *activităților de investigație este consolidată în cadrul CNA* și furnizează informații proactive pentru generarea cazurilor de urmărire penală după modelul românesc în care funcția de investigații operative este realizată de SRI către DNA. Deseori acest aspect este omis de către discutanții și discuțiile în spațiul public privind reformele instituționale care fac referință la factorii de succes ai activităților de combatere a corupției în România.⁵⁷ În aceasta țară activitățile de investigație privind cazurile de corupție sunt realizate de SRI dar și poliția, iar activitatea de urmărire penală și de prezentare acuzației de DNA fiind sprijiniți de poliția specializată, deci funcția de investigație este consolidată și de facto este realizată în afara DNA în cadrul SRI. În Republica Moldova SIS este lipsit de funcția de investigație. Lipsește și tradiția de cooperare a SIS cu Procuratura în sensul combaterii corupției, prin urmare această funcție de

⁵⁷ No matter the country, debate about whether a single agency should have the power to both investigate and prosecute corruption cases inevitably comes down to a small set of conflicting claims. ... half of the 50 agencies she surveyed have both investigative and prosecutions powers... some anticorruption agencies have succeeded without having prosecutorial powers, the Hong Kong and Singapore agencies being notable examples; at the same time there are many examples where agencies possessing both investigative and prosecutorial power have been ineffective. But by and large dividing the powers between two agencies makes the effective enforcement of the anticorruption laws all the more difficult to achieve.
<http://www.elgaronline.com/view/9781849802512.00030.xml>

-A quarter century of experience with both anticorruption agencies shows that those with the responsibility for both investigating and prosecuting corruption are likely to be more effective in enforcing the anticorruption laws... Effective enforcement of all laws demands, as Britain Attorney General told the House of Commons during its review of police-prosecutor relations, “a close, professional, and robust relationship” between investigators and prosecutors. But again, if the two are in separate agencies, this goal is all the harder to achieve. When prosecutors decline to prosecute a case an investigator has worked long and hard developing, it is easy for the investigator to treat it as a personal slight. Furthermore, prosecutors often need a good deal of time to review a lengthy file, but delays are commonly seen by civil society as a lack of commitment to prosecuting corruption case or, when after a delay the file is rejected, that corruption has have infected the review process.

<http://globalanticorruptionblog.com/2015/12/09/should-anticorruption-agencies-have-the-power-to-prosecute/>

⁵⁸ În activitatea curentă, DNA primește de la serviciile și organele specializate (SRI, DIPI (Direcția de informații și protecție internă a MAI) un volum important de materiale operative, unele cu valoare probatorie potrivit legii, pe baza cărora procurorii se sesizează construind cazuri solide vizând persoane importante. SRI beneficiază, potrivit Legii nr.51/1991 privind securitatea națională a României de un instrument - *mandatul de siguranță națională* (art.13 lit.f), art.14 și art.17-20 al Legii nr.51/1991 privind securitatea națională a României - care permite culegerea de informații ce presupun restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale ale omului desfășurate cu respectarea prevederilor legale. SRI a primit abilitarea de a solicita instanței de judecată competente mandat de siguranță națională pentru culegerea datelor și informațiilor referitoare la infracțiuni de corupție. Combaterea corupției în România de către DNA s-a datorat într-o măsură apreciabilă datelor și informațiilor obținute de SRI din activitățile autorizate în temeiul mandatului de siguranță. În această categorie se regăsesc și materiale cu valoare probatorie, ca de exemplu înregistrarea unor discuții purtate prin telefon sau în mediul ambiant pentru care în prealabil SRI a solicitat și obținut de la judecător autorizațiile prevăzute de lege. Materialele obținute de SRI pe baza mandatului de siguranță națională au caracter clasificat, ele pot deveni probe după declassificare. Între DNA și aceste entități s-au încheiat protocoale de colaborare în temeiul cărora serviciile de informații, în special SRI acordă sprijin tehnic procurorilor, la solicitarea scrisă a acestora, în punerea în aplicare a autorizațiilor emise de judecător pentru interceptarea și înregistrarea comunicațiilor ori pentru efectuarea de supravegheri operative în condițiile legii.

investigație operativă este realizată în practică de CNA ca poliție specializată. Așa dar, este nevoie de consolidare a funcției de investigație operativă și integrării mai bune a acesteia cu funcția de urmărire penală și nu anularea acesteia.

La realizarea funcției de prevenire în privința controlului activelor și prevenirii conflictelor de interese se presupune perfecționarea cadrului regulator prin precizarea termenilor de prescripție de sancționare și a sancțiunilor pentru încălcarea obligațiilor, dar și consolidarea rolului CNA și Procuraturii în aplicarea sancțiunilor relevante. Această opțiune nu prevede adoptarea proiectului nou a legii cu privire la Centrul Național de Integritate ci doar perfecționarea targetată a deficiențelor existente și consolidarea tehnologiilor de accesibilitate și transparență a informațiilor colectate plus consolidarea CNI la capitolul investigațiilor în alte jurisdicții.

Opțiunea B. (B1 Absorbția investigației de Procuratura, + B2 consolidare prevenire în cadrul CNA).

B1. Opțiunea dată este generată prin aplicarea logicii de separare strictă a funcțiilor de combatere și a funcțiilor de prevenire, ultima fiind consolidată în cadrul CNA. Localizarea tuturor funcțiilor de combatere, inclusiv activitatea operativă a situațiilor corupționale, evaluarea riscurilor tematice corupționale (inclusiv spalării banilor) în cadrul Procuraturii specializate este primul element cheie al acestei opțiuni. Mai sus, la Opțiunea A și în capitolul precedent, am discutat importanța activităților de investigație (investigation) și de urmărire penală (prosecution)⁵⁹ care sunt două lature separate și importante pentru a asigura caracterul proactiv al combaterii corupției și nu doar reactiv. Prin urmare, această opțiune ar presupune relocarea unor entități actuale din cadrul CNA, instituționalizării câtorva funcții importante în cadrul Procuraturii, modificarea competențelor legale ale Procuraturii. Acestea funcții nu pot simplu să dispară (vezi experiența în cauză a României, Olandei, Belgiei, Angliei și altor state temeinic documentate ca practica pozitivă⁶⁰), dar necesită transferare și consolidare, dacă urmăm această logică, în cadrul Procuraturii. În realitate practică internațională demonstrează că acestea funcții sunt realizate în cadrul instituțiilor polițienești specializate cu concursul altor instituții (SRI în cazul României) integrând rezultatele realizării funcțiilor date deplin în activitatea Procuraturii, ultima concentrându-se pe funcțiile cheie de urmărire penală și pe susținerea acuzației de stat.

⁵⁹ Procuratura nu deține mijloace proprii de investigație, acestea fiind puse la dispoziție de subdiviziunea specializată din cadrul CNA, atât în cauzele în care procurorii exercită urmărirea penală, cât și în cele în care conduc activitatea de urmărire penală efectuată de ofițerii CNA. Informațiile din partea instituțiilor date conferă ca există o colaborare eficientă, operativă și lipsită de disfuncționalități sub aspectul asigurării sprijinului din partea CNA. De asemenea, CNA pune la dispoziția procurorilor din PA, la solicitarea acestora, resursele umane, mijloacele tehnice și materiale necesare în cadrul anchetelor desfășurate.

⁶⁰ A se vedea 3 rapoarte specializate: 1) Responsabilitatea instituțională a Procuraturii, <http://www.credo.md/pageview?id=468>, CReDO, 2013. Responsabilitatea instituțională a Poliției, <http://www.credo.md/pageview?id=470>, Responsabilitatea instituțională a CNA, <http://www.credo.md/pageview?id=480>, CReDO, 2013.

Astfel, costurile instituționale sunt foarte mari și se implică modificarea improprie a cadrului regulator privind competențele Procuraturii.

Spre deosebire de România, unde activitatea de culegere și prelucrare a informațiilor vizând fapte de corupție este realizată de structuri specializate, în special SRI, în Republica Moldova această sarcină revine unei subdiviziuni ai CNA în care activează ofițeri de investigații. Activitatea acestora este guvernată de Legea 59/2012 privind activitatea specială de investigații, în cadrul CNA beneficiind de tot suportul logistic necesar culegerii, prelucrării și stocării informațiilor.

Analiză formală a propunerii la capitolul compatibilitatea cu normele constituționale relevă că Potrivit Constituției Republicii Moldova (art.24), atribuțiile Procuraturii conțin exercitarea urmării penale și reprezentarea învinuirii în instanțele judecătorești, în condițiile legii. Preluarea ofițerilor de investigații în structura procuraturilor specializate ar echivala cu o extensie a atribuțiilor pe zona specifică instituțiilor abilitate de lege în culegerea, prelucrarea și stocarea informațiilor (spre exemplu CNA și SIS), evident aceasta ar contraveni normei constituționale din art. 124⁶¹. Conform art.1 alin.(1) din Legea 59/2012, activitatea specială de investigații⁶² reprezintă o procedură cu caracter secret și/sau public efectuată de autoritățile competente, cu sau fără utilizarea echipamentelor tehnice speciale, în scopul culegerii de informații necesare pentru prevenirea și combaterea criminalității, asigurarea securității statului, ordinii publice, apărarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor, descoperirea și cercetarea infracțiunilor.

Rezultă că activitatea specială de investigații se desfășoară într-o proporție considerabilă în afara unui proces penal și corespunde unor necesități multiple, descoperirea și cercetarea infracțiunilor fiind doar una dintre ele. Plasarea ofițerilor de investigații în structura procuraturii le-ar limita sarcinile specifice (art.2 din Legea 59/2012)⁶³ la una singură și anume sprijinul acordat procurorilor și ofițerilor de urmărire penală în instrumentarea cauzelor penale. ***Astfel, introducerea formală în structura Procuraturii a ofițerilor de investigații contravine***

⁶¹ Constituția Republicii Moldova, art. 124. Atribuțiile și structura. (1) Procuratura reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor, *conduce și exercită urmărirea penală*, reprezintă învinuirea în instanțele judecătorești în condițiile legii. http://lex.justice.md/document_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731

⁶² Articolul 1. Noțiunea și domeniul de reglementare a activității speciale de investigații

(1) Activitatea specială de investigații reprezintă o procedură cu caracter secret și/sau public, efectuată de autoritățile competente, cu sau fără utilizarea echipamentelor tehnice speciale, în scopul culegerii de informații necesare pentru prevenirea și combaterea criminalității, asigurarea securității statului, ordinii publice, apărarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor, descoperirea și cercetarea infracțiunilor. <http://lex.justice.md/md/343452/>

⁶³ Codul de Procedură enală, art. 2. Sarcinile activității speciale de investigații

Sarcinile activității speciale de investigații sînt:

a) relevarea atentatelor criminale, prevenirea, curmarea infracțiunilor și identificarea persoanelor care le organizează și/sau le comit;

b) descoperirea și cercetarea infracțiunilor;

c) căutarea persoanelor dispărute fără urmă ori a celor care se ascund de organele de urmărire penală sau de instanța de judecată ori se eschivează de la executarea pedepsei;

c¹) depistarea bunurilor provenite din activități ilegale și colectarea probelor privind aceste bunuri;

d) colectarea de informații despre posibile evenimente și/sau acțiuni ce ar putea pune în pericol securitatea statului.

<http://lex.justice.md/md/343452/>

atribuțiilor Procuraturii stabilite prin Constituția și Legii 59/2012 privind activitatea specială de investigații. Să funcționeze prin deșare ofițerii de urmărire penală la procuratura este opțiunea constituțională. Așa dar reproducerea integrală a funcției de combatere a corupției după cum este reslizat în DNA și în Republica Moldova nu este posibilă constituțional. Acest argument este unul complementar celorlalte deja enunțate.

B2. Opțiunea prevede consolidarea tuturor funcțiilor de prevenire în cadrul CNA. În practică aceasta presupune integrarea a 2 funcții de prevenire: controlul averilor și prevenirea conflictelor de interese. Actualmente CNA este implicată parțial în realizarea finalităților acestor funcții (constatarea și sancționarea). Eventualul transfer al restul subfuncțiilor ar presupune integrarea mai bună a subfuncțiilor de colectare a datelor, gestionarea bazei de date, examinarea demersurilor și din oficiu – subfuncțiile cu un volum de lucru mare. În cazul transferului acestor subfuncții se realizează integrarea tuturor funcțiilor de prevenire în cadrul unei singure autorități (autoritatea – în sensul subordonării parlamentare, iar agenție în sensul subordonării guvernamentale) cu probabilă perfecționare a deficiențelor regulatorii discutate în cadrul Opțiunii A (status-quo +). Un avantaj suplimentar ar constitui faptul că CNA la moment realizează câteva funcții de prevenire care integrează rezultatele activității tuturor funcțiilor de prevenire (planurile instituționale de integritate și analiza vulnerabilităților de corupție pe domenii). Probabil, un dezavantaj ar constitui timpul necesar de acomodare a subfuncțiilor date în cadrul CNA.

Opțiunea C. (C1 Absorbția investigației de Procuratura,+ C2 fragmentarea prevenirii).

Această opțiune diferă de Opțiunea B prin fragmentarea localizării instituționale ale funcțiilor de prevenire și consolidarea dar unor funcții de prevenire în cadrul CNI. Această opțiune prevede consolidarea funcțiilor de combatere în cadrul Procuraturii – detaliat discutat în opțiunea B.

C2. Fragmentarea localizării instituționale ale funcțiilor de prevenire poate rezulta în pierderea funcționalității acestora. Nu este clar ce instituții ar putea găzdui o serie de funcții de prevenire discutate deja.

Se presupune consolidarea tuturor subfuncțiilor referitoare la funcția de control al averilor și prevenirea a conflictelor în cadrul CNI, adică constatarea și sancționarea încălcărilor, dar și regândirea prin perfecționarea Comisiei spre Centrul Național de Integritate⁶⁴ (în cazul dat după modelul românesc). În această privință sunt necesare modificări în cadrul regulator dar și

⁶⁴ Discutarea proiectului de lege privind Centrul Național de Integritate nu este obiectivul acestei analize. Opinia privind unele deficiențe referitoare la independența procesuală și logistică a inspectorilor de integritate, stabilitatea în funcție a acestora, interferența managementului în actul de constatare a integrității de către inspectorii de integritate, controlul politicului asupra procedurii de numire a membrilor Consiliului, continuitatea activității de control al declarațiilor de avere, etc este prezumat redresat.

extinderea resurselor administrative și financiare, dezvoltarea capacităților instituționale relevante.

Localizarea altor funcții de prevenire în cadrul CNI nu este discutat, însă dacă se va prezuma, atunci este necesar de supus CNI unei reforme de amploare – costurile căreia sunt enorme – acest proces s-ar egala cu reconstituirea întregii instituții.

4.3 Opțiunile recomandate în baza setului primar de criterii de evaluare

Setul *primar* de criterii de evaluare:

- i) capacitățile instituționale de realizare a funcțiilor,
- ii) compatibilitatea și sinergia instituțională a funcțiilor,
- iii) eficiența în realizarea funcțiilor.

Tabel 6a: Analiza comparativă a opțiunilor discutate

C.-Combatere P.-Prevenire	Opțiunea A (status quo+)		Opțiunea B (separare, consolidare prevenire)	Opțiunea C (separare, fragmentarea prevenire)	Alte opțiuni?
C1.Urmărirea penală pe cazuri corupționale și spalare de bani (Procuratura) - cazuistica	Procuratura		Procuratura	Procuratura	
C2.Recuperarea activelor fraudate în alte jurisdicții (CNA, Procuratura) – cazuistica	Procuratura	CNA			
C3.Activitatea operativă pe cazuistică anticorupțională și spălare de bani (CNA) – cazuistică	CNA				
C4.Evaluarea riscurilor tematice (subiecte) a fenomenului corupției în anumite domenii (CNA) – sistemică					
P1.Școlarizarea și educația funcționarilor publici (CNA) – sistemică				Ce instituție ?	
P2.Expertiza riscurilor anticorupție în proiecte de lege (CNA) - sistemică				Ce instituție ?	
P3.Evaluarea riscurilor de spălare a banilor (CNA, SPSB) - sistemică	CNA			Ce instituție ?	
P4.Planurile instituționale de integritate (CNA) – sistemică, integrarea tuturor instrumente				Ce instituție ?	
P5.Testarea integrității funcționarilor publici (CNA) – sistemică și cazuistică				Ce instituție ?	
P6.Obligația denunțării ofertei corupționale (CNA) – cazuistică					

P7. Protecția avertizorilor de integritate (CNA) - cazuistică				
P8. Prevenirea conflictelor de interese și incompatibilităților (CNI, CNA – constatare, sancționare) - cazuistică	CNI	CNA, Procuratura		CNI
P9. Controlul și publicitatea activelor angajaților și demnitarilor publici (CNI, CNA) – cazuistică	CNI	CNA, Procuratura		

Acest Tabel însumează toate discuțiile și argumentele prezentate în acest capitol.

Tabel 6b: Analiza comparativă a opțiunilor propuse

Evaluarea după criteriile propuse	Opțiunea A (status quo+)	Opțiunea B (separare, consolidare prevenire)	Opțiunea C (separare, fragmentarea prevenire)
(i). Capacitățile instituționale (ale instituțiilor actuale) de realizare a funcțiilor	Sunt <i>bune</i> (combatere și prevenire), însă necesită eforturi de consolidare, se poate de realizat în <i>termen scurt și mediu</i>	<i>Nu există integral</i> , dar pot fi realizate pe termen <i>mediu și lung</i> . Funcțiile de <i>combatere</i> ar necesita eforturi pe termen <i>lung</i> și eforturi substanțiale. Funcțiile de <i>prevenire</i> ar necesita eforturi pe termen <i>mediu</i> .	Nu există integral, dar pot fi realizate pe termen <i>lung</i> . Funcțiile de <i>combatere</i> ar necesita eforturi pe termen <i>lung</i> și eforturi substanțiale. Funcțiile de <i>prevenire</i> necesită eforturi de localizări instituționale pe termen <i>lung</i>
(ii). Compatibilitatea și sinergia instituțională a funcțiilor	Este <i>rezonabilă</i> .	Privind funcțiile de combatere efectul de sinergizare nu se va realiza pentru că localizarea comună este improprie. Privind funcțiile de prevenire un grad mai mare de sinergie, compatibilitatea bună.	Privind funcțiile de <i>combatere</i> efectul de <i>sinergizare nu se va realiza</i> pentru că localizarea comună este improprie. Privind funcțiile de <i>prevenire</i> există riscul mare de <i>desinergizare</i> și de localizare instituțională <i>incompatibilă</i> , se pot pierde funcții importante de prevenire.
(iii). Eficiența în realizarea funcțiilor	Va crește incremental cu implementarea mai <i>bună</i> a opțiunii +	Privind funcțiile de <i>combatere</i> eficiența prin <i>pierderea unor subfuncții</i> de investigație și de inteligență este problematică. Combaterea va deveni <i>reactivă</i> și mai puțin proactivă. Privind funcțiile de <i>prevenire</i> eficiența poate crește <i>dacă</i> vor fi alocate <i>suficiente resurse</i> de acomodare.	Privind funcțiile de <i>combatere</i> eficiența prin <i>pierderea unor subfuncții</i> de investigație și de inteligență este problematică. Combaterea va deveni <i>reactivă</i> și mai puțin proactivă. Privind funcțiile de <i>prevenire</i> eficiența va scădea substanțial prin <i>pierderea unor funcții</i> și <i>lipsa integrării</i> acestora.
.Alte criterii?			

Metodologia prevede că soluția provizorie recomandată va trebui să cumuleze punctele forte și avantajele opțiunilor propuse. Tabelul precedent oferă o viziune destul de clară. Sunt posibile de principiu 2 soluții concurente:

- 1) Soluția 1. **Opțiunea A** (status quo+) și
- 2) Soluția 2. **Opțiunea A** (status quo+) la realizarea funcțiilor de combatere și **Opțiunea B** (consolidare prevenire) la realizarea funcțiilor de prevenire.

Soluția 1. Opțiunea A (status quo+) prevede o îmbunătățire treptată cu adresarea deficiențelor în sensul îngust al cuvântului, dar nu reproducerea modelului DNA pe motive explicate. Necesită resurse mai puține și reprezintă o evoluție prin învățarea aspectelor deficiente care reprezintă constrângeri în realizarea eficientă a funcțiilor.

Soluția 2. Opțiunea A (status quo+) la realizarea funcțiilor de combatere și **Opțiunea B** (consolidare prevenire) la realizarea funcțiilor de prevenire prevede capitalizarea schimbărilor treptate la capitolul funcțiilor de combatere și o consolidare instituțională calitativă a funcțiilor de prevenire prin absorbția tuturor funcțiilor de prevenire în cadrul CNA. Funcțiile de *prevenire* ar necesita eforturi pe termen *mediu* pentru realizarea efortului dat. Privind funcțiile de prevenire un grad mai mare de sinergie, compatibilitatea bună va fi evident. Privind funcțiile de *prevenire* eficiența poate crește *dacă* vor fi alocate *suficiente resurse* de acomodare.

4.4 Concluzia finală în baza setului secundar de criterii de evaluare

Setul *secundar* de criterii de evaluare:

- (iv) nivelul de corupție în țară,
- (v) nivelul de independență instituțională,
- (vi) eficiența de utilizare a resurselor financiare.

Tabel 6c: Analiza comparativă a opțiunilor finale

Evaluarea după criteriile propuse	Soluția 1. Opțiunea A (status quo+). Soluția data implică 2 agenții de prevenire CNA și CNI	Soluția 2. Opțiunea A (status quo+) la realizarea funcțiilor de combatere și Opțiunea B (consolidare prevenire) prin absorbția tuturor funcțiilor de prevenire în cadrul CNA. Soluția data implică o singură agenție de prevenire și de combatere.
(iv) nivelul de corupție în țară	Nivelul sistemic și endemic al corupției <i>nu favorizează fragmentarea excesivă</i> a funcțiilor în cadrul mai multor agenții de prevenire și de combatere.	Consolidarea tuturor funcțiilor de prevenire în cadrul unei singure instituții plasează <i>această într-o lumină mai favorabilă de rezistență</i> instituțională.
(v) nivelul de independență instituțională	Evaluarea sistematică a independenței în baza indicatorilor relevă ca <i>CNI (legea actuală) este mai puțin independentă</i> instituțional și funcțional în comparație cu CNA ⁶⁵	Evaluarea sistematică a independenței CNA conferă acestei instituții un <i>grad mai mare de independență instituțională în comparație cu CNI</i> .
(vi) eficiența de utilizare a resurselor financiare	Menținerea a 2 agenții de <i>prevenire ridică costurile indirecte</i> .	Consolidarea funcțiilor de prevenire în cadrul CNA va avea efectul de <i>micșorare a costurilor indirecte</i> .
Alte criterii?		

Metodologia prevede că soluția provizorie recomandată va trebui să cumuleze punctele forte și avantajele Soluțiilor discutate. Tabelul precedent oferă o viziune destul de clară – **Soluția 2 este mai bună în baza criteriilor de evaluare. Argumentele sunt pe față:**

Consolidarea tuturor funcțiilor de prevenire în cadrul unei singure instituții plasează *această într-o lumină mai favorabilă de rezistență* instituțională. Evaluarea sistematică a independenței CNA conferă acestei instituții un *grad mai mare de independență instituțională în comparație cu CNI*. Consolidarea funcțiilor de prevenire în cadrul CNA va avea efectul de *micșorare a costurilor indirecte*.

⁶⁵ CReDO: A vedea Analiza independenței instituționale a unor autorități și instituții publice responsabile de implementarea politicilor din domeniul dreptului: CNA, CNI, SIS, Ombudsman, Poliția, Procuratura, <http://www.credo.md/pageview?id=226> 2011

5 REFERINȚE

1. D. Weimer, A. Vining, Policy Analysis: Concepts and Practice, 3rd edition, 2012
2. Studii privind dosarele de corupție, CNA, p. 22-23
http://cna.md/sites/default/files/studiu_privind_dosarele_de_coruptie_final_octombrie_20131.pdf
3. USAID, Anticorruption Reader, p.50 http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadf530.pdf
4. OECD, Review of Specialised Anti-corruption Institutions: Review of Models, 2008
<http://www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf>
5. R. Williams, A. Doig, Controlling Corruption, 2000. Elgar Reference Collection, UK
6. Anti-Corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption, J. Heilbrunn, World Bank, 2004
7. UNODC, Practical Anti-corruption Measures for prosecutors and Investigators, 2004
<https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>
8. Analiza funcțională și instituțională a CCCEC, 2010, KPMG, Analiza funcțională a Procuraturii, 2006, UNDP
9. Council of Europe, 2010, Corruption and Risk Assessment Methodology
http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/Albania/Technical%20Papers/PACA_TP%202%202011-Risk%20Assessment%20Methodology.pdf
10. OECD Practicle de combatere a corupției, p 100-115 Recuperarea activelor fraudate, 2010
<http://www.oecd.org/corruption/acn/47588859.pdf>
11. Hotărîrea Curții Constituționale nr 6, 16.02.2015
<http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=533&l=ro>,
<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=358414>
12. UNODC, 1999, Prevention: An Effective Tool to Reduce Corruption,
<https://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp2.pdf>
13. Analiza funcțională și instituțională a CCCEC, 2010, KPMG, Analiza funcțională a Procuraturii, 2006, UNDP, Analiza funcțională a Poliției, UNDP 2006
14. OECD, Prevention of Corruption in the Public Sector in Eastern Europe and Central Asia,
<http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/ACN-Prevention-Corruption-Report.pdf>,
15. Corruption Prevention in Public Administration in the Baltic Sea Region Countries,
http://www.knab.gov.lv/uploads/free/parskati/revised_study_on_corruption_prevention.pdf,
16. A Comparative Analysis of the OECD Anti-Corruption Models (Asia & Europe) And Australia's Existing Anti, Corruption Platform, <http://www.ijbcnet.com/4-3/IJBC-14-4304.pdf>,
17. Specialized Anti-Corruption Institutions Review of Models,
<http://www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf>,
18. Comparing Anti-corruption Measures in Asian Countries: Lessons to be Learn, http://anti-corruption.org/pmb321/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=105,
19. Accountability Structures: A Comparative Analysis , Asia,
<http://www.pildat.org/Publications/publication/Democracy&LegStr/AccountabilityStructuresACo comparativeAnalysisofPakistanwithThreeAsianCountries.pdf>,
20. -Jon S.T. Quah, Anticorruption agencies in 4 Asian Countries: A comparative Analysis Methodology for Assessing the Capacities of Anti-Corruption Agencies to Perform Preventive Functions,
http://europeandcis.undp.org/uploads/public1/files/Capacity_Assessment_%20methodology-

- [AC agencies 1 1.pdf](#),
-Corruption Control: More Than Just Structures, Systems and Processes Alone,
http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No65/No65_19VE_Yak.pdf
21. Monitoring public institutions' integrity plans,
http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/296_Public_institutions_integrity_plans.pdf, <http://www.u4.no/publications/monitoring-public-institutions-integrity-plans/>,
 22. Public Institutions Corruption Risk Assessment, <http://rai-see.org/corruption-risk-assessment/>,
http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/05/10_Principles_Effective_CRA_in_Public_Administration.pdf
 23. Promoting Transparency and Accountability in Public Institutions,
<http://www.osce.org/skopje/104548?download=true>
 24. Review of Effectiveness of Anticorruption Agency in the Republic of Korea, 2011,
<http://www.acauthorities.org/sites/aca/files/casestudy/Case%20study%20ACRC.pdf>
 25. Anti-Corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption, J.Heilbrunn, World Bank, 2004, <http://www.cna.gov.md/ro/cadrul-normativ>
 26. Corruption Risk Assessment Methodology
http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/Albania/Technical%20Papers/PACA_TP%202%202011-Risk%20Assessment%20Methodology.pdf
 27. Anti Corruption Assessment of Laws, <http://rai-see.org/anti-corruption-assessment-of-laws/>,
http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/06/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf
 28. Anti-Corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption, J.Heilbrunn, World Bank, 2004
 29. Legea 16-2008 cu privire la conflictul de interese <http://lex.justice.md/md/%20327989/>
 30. Conflicts of Interests and Incompatibilities in Eastern Europe: Romania, Croatia, Moldova,
<http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2013/03/Conflicts-of-interest-and-incompatibilities-in-Eastern-Europe.-Romania-Croatia-Moldova.pdf>,
 31. Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and Overview,
<http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>
 32. Legea 199-2010, cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică,
<http://lex.justice.md/md/336193/>
 33. Legea 1264-2002
<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=312751&lang=1>, legea privind Comisia Națională de Integritate nr 180-2011,
<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=341741&lang=1>
 34. Asset Declarations for Public Officials, A Tool to prevent Corruption,
<http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf>,
 35. Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime,
<http://www.u4.no/publications/income-and-assets-declarations-issues-to-consider-in-developing-a-disclosure-regime/>
 36. HG 707 din 09.09.2013
<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=349584&lang=1> proiectul de lege, este în proces de examinare proiectul de lege aprobat în ședința de Guvern din 23.09.2015
http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr07_1_0.pdf

37. Whistleblower Protection Laws in G20 Countries, https://www.griffith.edu.au/data/assets/pdf_file/0010/647542/FINAL_Whistleblower-Protection-Laws-in-G20-Countries-Priorities-for_Action.pdf,
38. Whistleblower Protection in Southeast Europe, An Overview of Laws, Practice, and Recent Initiatives, <http://rai-see.org/whistleblowing/>, http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/07/Whistleblower_Protection_in_SEE.pdf
39. UNODC, Practical Anti-corruption Measures for prosecutors and Investigators, 2004, capitolul 9 <https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>
40. HG 134-2013, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=346892&lang=1>
41. OECD, Managing Conflict of Interest in Public Sector, P.42, <http://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>
Management of Gifts in Public Sector, 2009, http://www.psc.gov.za/documents/2008/K-6306_PSC_Gifts%20Report.pdf
42. Legea CNA, art. 14 <http://lex.justice.md/md/344902/>
43. UNODC Anticorruption Kit, pp.198-199, <http://www.unodc.org/pdf/crime/toolkit/f5.pdf>,
44. Legea 325-2013 privind testarea integrității profesionale <http://lex.justice.md/md/351535/>, modificările la legea adoptate de Guvern http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr33_0.pdf, <http://www.justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=4&id=2789> la Hotărîrea Curții Constituționale nr.7 din 16.04.2015. <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=532&l=ro>
45. Overview of integrity assessment tools, <http://www.u4.no/publications/overview-of-integrity-assessment-tools>,
UNODC, Practical Anti-corruption Measures for prosecutors and Investigators, 2004, capitolul 11 <https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>
46. OECD Managing Conflict of Interest in the Public Sector, 2005 p.65-69 <http://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>
47. Council of Europe Integrity Testing Aspects of Implementation, 2014,
48. Opinion on the integrity testing policy in Moldova <https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaP-CoE%20Facility/Technical%20Paper/TP%20CrimCode%20Moldova%20II%2014%2012%2019a.pdf>,
49. [Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court of Moldova on certain provisions of the law on professional integrity testing, adopted by the Venice Commission at its 101st plenary session \(Venice, 12-13 December 2014\)](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282014%29039-e), <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282014%29039-e> para 98.
50. The Venice Commission -Public Service Ethics, Monitoring Assets and Integrity Testing, <http://www.u4.no/recommended-reading/public-service-ethics-monitoring-assets-and-integrity-testing-2/>,
51. Integrity testing in Australia <https://www.afpa.org.au/sites/default/files/publications/998.pdf>
52. CReDO, Opinia privind recuperarea activelor bancare fraudate și opțiuni de sprijin internațional 2015 http://www.credo.md/site-doc/Analiza_CReDO_Comparativa_Recuperare_Active_International_prefinal_pdf.pdf
53. UNODC, Practical Anti-corruption Measures for prosecutors and Investigators, 2004, capitolul 15 <https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>
54. CReDO: Analiza independenței instituționale a unor autorități și instituții publice responsabile de implementarea politicilor din domeniul dreptului: CNA, Procuratură, CNI, Poliția; Ombudsman, SIS., <http://www.credo.md/pageview?id=226>,
55. CReDO: Responsabilitatea instituțională a Centrului Național Anticorupție- CNA, 2013 <http://www.credo.md/pageview?id=480>

56. OECD, Review of Specialised Anti-corruption Institutions: Review of Models, 2008
<http://www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf>
57. A.Ashworth, The Criminal Process: An Evaluation Study (2nd), Oxford, 1998, p173
58. J.Baldwin and A. Hunt, Prosecutors Advising in Police Stations (1998), criminal Law Review, 521, London Butterworths, 2000,
59. A.Sanders Prosecutions in England and Wales in tasks and powers of the Prosecution Services in the EU Members States, vol I, Nijmegen, Wolf legal Publishers, 2004
60. J.Hodgson, The Detention and Interrogation of Suspects in Police Custody in France (2004), European Journal of Criminology, 163
61. T.Weigen, The Prosecution Service in the German administration of Criminal Justice, (2000), European Journal of Crime, Criminal law and Criminal Justice, 2010, pp.213-14
62. A.Goldsein, M.Marcus, The myth of Judicial Supervision in Three Inquisitorial Systems: France, Germany, and Italy (1977), 87 Yale law Journal, 240
63. J.Jehle Prosecution in Europe: Varying Structures, Convergent Trends (2000) 8 European Journal on Criminal Policy and Research, 27
64. CReDO: Responsabilitatea instituțională a Procuraturii, <http://www.credo.md/pageview?id=468>, 2013
65. CReDO, Responsabilitatea instituțională a Poliției, <http://www.credo.md/pageview?id=470>, 2013
66. CReDO: Responsabilitatea instituțională a CNA, <http://www.credo.md/pageview?id=480>, 2013.

6 ANEXE

6.1 Analiza prevederilor penale și a măsurilor de investigație

Sanctiunile penale anticorupționale:⁶⁶

- *Cererea* (determinată de funcționarii publici) pentru actele de corupție se incriminează prin:
 - o Luarea de mită (art.333)ⁱ,
 - o Abuzul de putere, de serviciu (art. 327),
 - o Coruperea activă (art.325),
- *Cererea secundară* (determinată de decidenții exercitând influența asupra funcționarilor publici) pentru actele de corupție se incriminează prin:
 - o Primirea de către un funcționar a recompensei ilicite (art.330),
 - o Traficul de influență (art.326),
 - o Coruperea pasivă (art.324),
 - o Delapidarea averii străine cu folosirea situației de serviciu (art. 191),
 - o Abuz de putere sau în serviciu (art. 327),
 - o Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu (art. 328)
- *Oferta* (determinată de) pentru actele de corupție se incriminează prin:
 - o Darea de mită (art.334)ⁱⁱ,
 - o Primirea unei remunerații ilicite pentru îndeplinirea lucrărilor legate de deservirea populației (art.256).

ⁱ **Articolul 333. Luarea de mită.** (1) Pretinderea, acceptarea sau primirea, personal sau prin mijlocitor, de către un arbitru ales sau numit să soluționeze prin arbitraj un litigiu, de către o persoană care gestionează o organizație comercială, obștească ori o altă organizație nestatală sau de către o persoană care lucrează pentru o astfel de organizație, de către un participant la un eveniment sportiv sau la un eveniment de pariat de bunuri, servicii, privilegii sau avantaje sub orice formă, ce nu i se cuvin, pentru sine sau pentru o altă persoană, sau acceptarea unor oferte ori promisiuni din partea acestora pentru a îndeplini sau nu, pentru a întârzia sau a grăbi îndeplinirea unei acțiuni fiind în exercițiul funcției sale sau contrar acestuia fie în cadrul unui eveniment sportiv sau al unui eveniment de pariat, [Art.333 al.(1), dispoziția în redacția LP38 din 21.03.13, MO75-81/12.04.13 art.233]

se pedepsește cu amendă în mărime de la 1000 la 3000 unități convenționale sau cu închisoare de pînă la 3 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani. [Art.333 al.(1), sancțiunea modificată prin LP326 din 23.12.13, MO47-48/25.02.14 art.92; în vigoare 25.02.14], [Art.333 al.(1) în redacția LP78 din 12.04.12, MO99-102/25.05.12 art.334]

(2) Aceleași acțiuni săvîrșite: b) de două sau mai multe persoane; c) cu extorcarea mitei; d) în proporții mari se pedepesc cu amendă în mărime de la 2000 la 4000 unități convenționale sau cu închisoare de la 2 la 7 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 5 la 7 ani. [Art.333 al.(2), sancțiunea modificată prin LP326 din 23.12.13, MO47-48/25.02.14 art.92; în vigoare 25.02.14]

(3) Acțiunile prevăzute la alin.(1) sau (2), săvîrșite: a) în proporții deosebit de mari; b) în interesul unui grup criminal organizat sau al unei organizații criminale, se pedepesc cu amendă în mărime de la 4000 la 6000 unități convenționale sau cu închisoare de la 3 la 10 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 5 la 7 ani. [Art.333 al.(3), sancțiunea în redacția LP326 din 23.12.13, MO47-48/25.02.14 art.92; în vigoare 25.02.14], [Art.333 al.(3), sancțiunea modificată prin LP245 din 02.12.11, MO25-28/03.02.12 art.77]

(4) Acțiunile prevăzute la alin. (1), săvîrșite în proporții care nu depășesc 100 unități convenționale, se pedepesc cu amendă în mărime de la 500 la 1500 unități convenționale cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de pînă la 3 ani. [Art.333 al.(4) introdus prin LP326 din 23.12.13, MO47-48/25.02.14 art.92; în vigoare 25.02.14]

⁶⁶ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=331268>

ⁱⁱ **Articolul 334. Darea de mită** (1) Promisiunea, oferirea sau darea, personal sau prin mijlocitor, unui arbitru ales sau numit să soluționeze prin arbitraj un litigiu, unei persoane care gestionează o organizație comercială, obștească ori o altă organizație nestatală sau unei persoane care lucrează pentru o astfel de organizație, unui participant la un eveniment sportiv sau la un eveniment de pariat de bunuri, servicii, privilegii sau avantaje sub orice formă, ce nu i se cuvin, pentru sine sau pentru o altă persoană, pentru a îndeplini sau nu, pentru a întârzia sau a grăbi îndeplinirea unei acțiuni fiind în exercițiul funcției sale sau contrar acesteia fie în cadrul unui eveniment sportiv sau al unui eveniment de pariat, *[Art.334 al.(1), dispoziția în redacția LP38 din 21.03.13,MO75-81/12.04.13 art.233]* se pedepsește cu amendă în mărime de la 1000 la 2000 unități convenționale sau cu închisoare de pînă la 3 ani, iar persoana juridică se pedepsește cu amendă în mărime de la 4000 la 8000 unități convenționale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate. *[Art.334 al.(1), sancțiunea modificată prin LP326 din 23.12.13, MO47-48/25.02.14 art.92; în vigoare 25.02.14]*

[Art.334 al.(1) în redacția LP78 din 12.04.12, MO99-102/25.05.12 art.334]

(2) Aceeași acțiune săvîrșită: b) de două sau mai multe persoane; c) în proporții mari se pedepsește cu amendă în mărime de la 2000 la 4000 unități convenționale sau cu închisoare de pînă la 5 ani, iar persoana juridică se pedepsește cu amendă în mărime de la 8000 la 12000 unități convenționale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate. *[Art.334 al.(2), sancțiunea modificată prin LP326 din 23.12.13, MO47-48/25.02.14 art.92; în vigoare 25.02.14]* *[Art.334 al.(2), sancțiunea modificată prin LP78 din 12.04.12, MO99-102/25.05.12 art.334]*

(3) Acțiunile prevăzute la alin.(1) sau (2), săvîrșite: a) în proporții deosebit de mari; b) în interesul unui grup criminal organizat sau al unei organizații criminale, se pedepsesc cu amendă în mărime de la 6000 la 8000 unități convenționale sau cu închisoare de la 3 la 7 ani, iar persoana juridică se pedepsește cu amendă în mărime de la 12000 la 14000 unități convenționale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea persoanei juridice. *[Art.334 al.(3), sancțiunea în redacția LP326 din 23.12.13, MO47-48/25.02.14 art.92; în vigoare 25.02.14]*

[Art.334 al.(3), sancțiunea modificată prin LP78 din 12.04.12, MO99-102/25.05.12 art.334]

(4) Persoana care a dat mită este liberată de răspundere penală dacă mita i-a fost extorcată sau dacă persoana s-a autodenunțat neștiind că organele de urmărire penală sînt la curent cu infracțiunea săvîrșită de ea.