



Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției

STUDIU

D declararea averilor și veniturilor demnitarilor
N de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor
V publici și ale persoanelor cu funcții de răspundere:
I probleme și perspective de soluționare pentru
P Republica Moldova

Autori:
Cristina Cojocar, Lilia Ioniță, Corneliu Gurin

Chișinău, martie 2009

CZU
S

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

Coperta: Simion Coadă
Design: Mihai Sava
Editare și tipar: Casa Editorial-Poligrafică „Bons Offices”

ISBN

Cuprins

Sumar executiv	7
Introducere	11
CAPITOLUL I. Starea actuală în Republica Moldova.....	15
Secțiunea 1. Legislație versus voință politică.....	15
1.1. Retrospectiva și analiza succintă a reglementărilor în domeniu.....	15
1.2. Dorință declarată versus voință politico-administrativă reală.....	20
1.3. Legea nr.1264/2002 și deficiențele acesteia.....	23
Secțiunea 2. Aplicarea practică a modelului declarației	31
2.1. Date personale despre declarant.....	32
2.2. Date despre venituri.....	34
2.3. Date despre imobile	35
2.4. Date despre bunuri mobile	37
2.5. Date despre angajamente financiare	39
2.6. Date despre deținerea cotei-părți a valorilor mobiliare în capitalul agenților economici	40
2.7. Clauza de asumare a răspunderii pentru datele incluse în declarație.....	42
Secțiunea 3. Capacitățile administrative – cadrul instituțional de control al veniturilor și al proprietății – controlul intern	44
3.1. Comisiile de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate (control prealabil).....	44
3.2. Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției (controlul <i>de facto</i>)	53
3.3. Controlul judiciar	53
Secțiunea 4. Transparența și receptivitatea – controlul extern	60
4.1. Transparența confidențială – paradox juridic.....	60
4.2. Responsabilitatea declinată: reticența autorităților la încercările mass-mediei și ale societății civile de a promova transparența.....	65
Secțiunea 5. Aprecierea organismelor internaționale și a organizațiilor neguvernamentale a situației din Republica Moldova	69
5.1. Evaluările organismelor interguvernamentale.....	69
5.2. Evaluările organizațiilor neguvernamentale	75

CAPITOLUL II. Standarde internaționale – experiență comparată ...	81
Secțiunea 6. Standarde internaționale relevante (UE, CE, ONU)	81
Secțiunea 7. Modele alternative	86
Secțiunea 8. Analiza comparată a situației Republicii Moldova cu modelele alternative.....	95
8.1. Compararea aprecierilor internaționale ale Republicii Moldova cu cele ale modelelor alternative	95
8.2. Compararea reglementărilor Republicii Moldova cu reglementările modelelor alternative	100
CAPITOLUL III. Lecții de învățat. Concluzii și recomandări.....	109
Secțiunea 9. Lecții de învățat	109
9.1. Agravare din cauza lipsei de reacție adecvată	109
9.2. Abordările ad-hoc nu dau rezultate	110
9.3. Voința politică și administrativă trebuie demonstrată	110
9.4. Se repetă aceleași greșeli (sau „legitatea greblei”).....	111
Secțiunea 10. Concluzii și recomandări.....	112
10.1. Deficiențele generale ale Legii nr.1264/2002	112
10.2. Declarațiile și conținutul acestora.....	112
10.3. Cadrul instituțional de control	115
10.4. Transparența și receptivitatea	116
10.5. Standarde internaționale și evaluări independente (internaționale și locale).....	116
10.6. Modele alternative	117
ANEXE	
Anexa 1. Chestionar privind modul de funcționare a mecanismului declarării veniturilor și proprietății în Republica Moldova	118
Anexa 2. Răspunsurile reprezentanților Comisiilor departamentale de control (CDC) la chestionarul privind modul de funcționare a mecanismului declarării veniturilor și proprietății în Republica Moldova.....	122
Anexa 3. Extrase din rapoartele de evaluare a Republicii Moldova de către GRECO... 	129
Anexa 4. Formularul declarației anexat la Legea nr.1264/2002	132
Anexa 5. Formularul declarației anexat la Legea României nr.144/2007, publicată în Monitorul oficial al României, Partea I, nr.359 din 25.05.2007	135
Anexa 6. Formularul declarației anexat la Legea Ungariei nr.XXXIII/1992 cu privire la statutul funcționarilor publici.....	140

Lista abrevierilor

BOP	Barometrul Opiniei Publice, elaborat de Institutul de Politici Publice
CCC	Comisia centrală de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate
CCCEC	Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și a Corupției
CDC	Comisia/comisiile departamentale de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate
CE	Consiliul Europei
CSM	Consiliul Superior al Magistraturii
GRECO	Grupul de State contra Corupției al Consiliului Europei
HG	Hotărîrea Guvernului
HP	Hotărîrea Parlamentului
IGM	Indicatorii Băncii Mondiale de guvernare la nivel mondial
IPC	Indicele de percepere a corupției calculat de Transparency International
Legea nr.1264/2002	Legea nr.1264-XV din 19.07.2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și ale unor persoane cu funcție de conducere
Legea nr.1576/2002	Legea nr.1576-XV din 20.12.2002 pentru aprobarea Regulamentului privind modul de organizare și funcționare a Comisiei centrale de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate și a Regulamentului privind modul de organizare și funcționare a comisiilor departamentale de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate
Legea nr.16/2008	Legea nr. 16-XVI din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese

MAI	Ministerul Afacerilor Interne
ONU	Organizația Națiunilor Unite
Planul de acțiuni RM-UE	Planul de acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.356 din 22.04.2005
RM	Republica Moldova
UE	Uniunea Europeană

Sumar executiv

Geneza problemei

Problemei declarării și controlului provenienței veniturilor și a proprietăților funcționarilor i s-a acordat atenție încă de la începutul perioadei de tranziție și constituirii organelor puterii statului independent Republica Moldova. Intervențiile normative și administrative de la mijlocul anilor '90 au avut caracter ambiguu sau formal, fără realizare practică, cauzând degradarea situației, impedimentele legale instituite neavând puterea să limiteze îmbogățirea fără justă cauză și să asigure un control administrativ sau public în domeniu. Nici legile speciale adoptate în anul 2002 nu au fost în măsură să asigure verificarea provenienței legale a veniturilor și proprietăților persoanelor investite cu atribuții de putere publică și nici să contribuie la formarea unui sistem de control extern asupra domeniului dat. Reacția societății a fost pe măsura eforturilor depuse – de la indiferență până la indignare, ceea ce a condus, în ultimă instanță, la sporirea neîncrederii față de autorități și a determinat aprecierea redusă a eforturilor anticorupție.

Legea nr.1264/2002

Prevederile Legii privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și ale unor persoane cu funcție de conducere nu sînt interpretate și aplicate unitar din cauza imperfecțiunii lor, iar modificările efectuate pe parcurs au creat noi deficiențe și nu au condus la sporirea randamentului reglementărilor adoptate. Există neconcordanțe evidente între prevederile Legii nr.1264/2002 și formularul declarației anexate la ea, ceea ce generează practici diversificate de interpretare a veniturilor și bunurilor care urmează a fi declarate, împiedică efectuarea calitativă a *controlului prealabil* și *de facto* al declarațiilor, nu asigură transparența necesară și face dificil controlul public (civic) în domeniu.

Controlul declarațiilor și răspunderea

Rolul comisiilor de control este crucial pentru funcționarea adecvată a mecanismului declarării veniturilor și a proprietăților. Din cauza imperfecțiunii legislației și a deficiențelor instituționale la etapa controlului *prealabil* al declarațiilor (control formal), este afectat și controlul *de facto*, rolul organului de drept abilitat cu funcția

respectivă fiind, practic, insesizabil. *Comisia centrală de control* exercită un rol formal, nu are inițiativă în tragerea la răspundere a subiecților care nu-și execută obligația legală de a depune declarații sau o fac cu erori evidente și astfel, Comisia mai degrabă mimează activitatea de control decât o exercită în realitate. *Comisiile departamentale de control* au o activitate mai puțin latentă și formală, dar și acestea nu pot funcționa eficient din cauza unor deficiențe normative sau instituționale. *Controlul judiciar* nu poate avea efect de prevenire și educare din cauza că răspunderea pentru încălcarea legislației este stabilită dispersat și difuz. Chiar dacă sancțiunile penale și contravenționale sînt operante numai pentru unele încălcări neesențiale, nici acestea nu sînt aplicate, din cauza imperfecțiunii legislației, a lipsei de inițiativă a comisiilor de control și a pasivității organelor de drept abilitate cu instrumentarea dosarelor.

Asigurarea transparenței și receptivitatea autorităților

Prevederile legale existente nu asigură nivelul necesar de transparență a declarațiilor cu privire la venituri și proprietăți, ceea ce împiedică considerabil controlul extern în domeniu. Reticența față de semnalele mass-mediei și ale organizațiilor societății civile reduce probitatea generală a administrației, alimentează neîncrederea în sinceritatea eforturilor și nu contribuie la sporirea eficienței activității de prevenire a corupției.

Aprecierea internațională a situației

Conform evaluărilor internaționale și naționale independente, implementarea legilor speciale și a celor conexe nu a avut impact vizibil în reducerea percepției corupției, iar mecanismele de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate sînt apreciate ca insuficiente, autoritățile urmînd să depună eforturi continue pentru redresarea situației. Atîta timp cît rezultatele din sectorul anticorupție nu sînt evidențiate clar și cu perspectivă, îndeplinirea angajamentelor asumate în fața celor mai importante instituții internaționale este apreciată ca insuficientă.

Modele alternative eficiente

În noile state membre ale UE reglementările legale sînt rigide, atît sub aspectul declarării veniturilor și a averilor, cît și al controlului efectuat, precum și al răspunderii ce survine pentru încălcări, inclusiv pentru omisiuni. Pentru a corespunde cerințelor comunitare în materie, Republica Moldova va fi nevoită să accepte introducerea unor reglementări mai dure și mai eficiente. Iar ca modele de referință în domeniu pot fi România, Letonia și, parțial, Ungaria.

Lecții de învățat

În urma cercetărilor efectuate în vederea elaborării prezentului studiu, autorii au considerat necesar să formuleze câteva „lecții de învățat” pentru autorități:

- lipsa de reacție, evitarea abordării și a colaborării agravează problema și reduce probitatea administrației;
- reglementările și aplicarea lor necesită o analiză prealabilă și continuă, iar intervențiile normative și instituționale trebuie să aibă caracter complex și deplin;
- pînă în prezent nu a fost manifestată o voință politico-administrativă reală pentru soluționarea problemelor vizînd declarațiile de venituri și proprietăți ale funcționarilor și nici voință suficientă pentru prevenirea și combaterea corupției;
- în privința reglementării conflictului de interese se comit aceleași greșeli ca și în cazul declarațiilor de venituri și averi, ceea ce va conduce la rezultate minore, insesizabile.

Constatări de final

Actualmente există suficiente argumente pentru a proceda la o revizuire esențială a stării de lucruri în sfera declarării și controlului veniturilor și proprietăților angajaților în funcții publice, pentru redresarea situației fiind disponibile mai multe oportunități și căi de urmat, cu atît mai mult cu cît ele nu implică eforturi administrative, financiare și umane foarte mari. În acest proces autoritățile vor putea beneficia de asistență internațională, de susținerea organizațiilor naționale active și de monitorizarea imparțială a mass-mediei. Esențială rămîne a fi dorința (voința) reală de a schimba situația, pentru a corespunde standardelor internaționale, practicilor eficiente și cerințelor sociale curente.

Introducere

Transparența este recunoscută drept principiu definitoriu al bunei guvernări, aceasta extinzându-se asupra activității autorităților publice, dar și asupra funcționarilor angajați, care, în schimbul statutului pe care îl oferă funcția deținută, își asumă anumite obligații suplimentare și chiar limitări ale unor drepturi. Un instrument-cheie pentru păstrarea integrității funcționarilor publici este ca toți cei care dețin funcții prin care își exercită influența să fie obligați să completeze periodic formulare referitoare la veniturile, proprietățile și datoriile pe care le au. În virtutea faptului că fenomenul corupției este legat în primul rând de domeniul public și de activitatea funcționarilor ce dețin funcțiile respective, abordările și politicile guvernamentale vizînd transparența averilor și a veniturilor obținute de acești funcționari pot fi definitorii pentru percepția de către populație a integrității în cadrul serviciului public, concomitent cu aprecierea seriozității și a eficienței combaterii corupției. Aceste prezumții sînt confirmate de experiența internațională în domeniu, de atenția pe care o acordă mass-media și societatea temei respective, de rezultatele cercetărilor sociologice¹.

În Republica Moldova problemei declarării și controlului provenienței veniturilor și proprietăților funcționarilor i s-a acordat o anumită atenție, dar aceasta a fost formală și mult prea puțină, ceea ce a permis ca situația să se degradeze într-o măsură considerabilă, deoarece, dacă declararea averilor și a veniturilor nu a fost impusă la accesarea inițială în funcție și proveniența licită a averilor de pînă la accesare în funcție nu trebuie probată, ulterior aceste averi pot fi declarate deja pentru „legalizare” și evitarea răspunderii. Afară de aceasta, eventualii funcționari culpabili au avut suficient timp și posibilități pentru a reuși să efectueze diverse tranzacții cu proprietățile deținute, astfel încît caracterul fraudulos al obținerii acestora să fie tot mai greu de demonstrat, dacă nu chiar imposibil. Acumularea de averi peste posibilitățile salariale înseamnă pentru un demnitar, pentru un justițiar sau un funcționar public lipsă de trăire socială, de pătrundere a realității vieții de zi cu zi, iar preocuparea de valori și stări materiale determină o anumită absență

¹ Spre exemplu, un sondaj realizat în anul 2004 de Transparency International – Moldova (TI-Moldova), Centrul de Investigații Jurnalistice și Asociația Presei Independente (API) demonstrează că la întrebarea „Ce fel de informație v-ar interesa să aflați de la autoritățile publice?”, peste 95 la sută din intervievați au răspuns că îi interesează informația despre: *proprietățile demnitarilor de stat, declarațiile de venituri ale funcționarilor* (Sondajul „Monitorizarea accesului la informație în Republica Moldova”). Un alt sondaj, efectuat de TI-Moldova, arată că mai bine de jumătate din persoanele interviuate percep verificarea declarațiilor de venituri ale funcționarilor publici drept „cale de reducere a corupției” (Percepțiile și experiențele reprezentanților gospodăriilor casnice și ale oamenilor de afaceri privind corupția în Republica Moldova, www.transparency.md).

de la competențele atribuite². Cu alte cuvinte, în loc să se consacre preocupărilor pentru care a depus jurământul, funcționarul se dedică realității personale și propriei stări materiale.

Cu toate că legislația în domeniu a fost perfecționată și există anumite mecanisme de verificare a declarațiilor, formalismul abordărilor nu a fost abandonat, deficiențele fiind suficient de multe ca să putem compara existența reglementărilor cu inexistența lor totală. Astfel, nici luările de atitudine din partea organizațiilor neguvernamentale³, nici încercările mass-mediei⁴, nici campaniile de sensibilizare a funcționarilor⁵ nu au avut ca rezultat mobilizarea autorităților și responsabilizarea morală a funcționarilor vizați, nu s-au soldat cu o campanie de verificare și punere sub acuză a profitorilor cu funcții publice. Aceste acțiuni au avut însă impact social, au sensibilizat opinia publică și putem presupune că au atras și atenția instituțiilor internaționale care monitorizează implementarea reformelor în Republica Moldova. Astfel, Raportul GRECO de evaluare a Moldovei constată că „sistemul existent de declarații de patrimoniu nu este eficient” și recomandă implementarea unui sistem mai bun de control al acestor declarații⁶.

Sub presiunea factorilor interni și externi, autoritățile Moldovei au fost nevoite să ia măsuri pentru perfecționarea cadrului legal, instituțional și a mecanismelor vizând declarațiile de venituri și averi ale funcționarilor, însă, în pofida unor luări de poziție de către demnitari de cel mai înalt rang⁷, aceste eforturi nu s-au soldat cu un impact evident. Încercările stinghere ale Comisiei centrale de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate de a da publicității unele informații vizând averile demnitarilor de prim rang au bulversat opinia publică și au stîrnit reacții de nedumerire și nemulțumire în rîndul cetățenilor simpli, care au constatat imediat că aceste informații nu corespund realității⁸. Pentru toate criticile și observațiile prezentate autoritățile aveau răspunsuri care se rezumau la invocarea imperfecțiunii legislației și a mecanismelor de implementare eficientă, iar mobilizarea și demonstrarea voinței politice pentru impunerea soluțiilor adecvate au întârziat să apară.

În circumstanțele descrise, ideea și inițiativa efectuării unei ample cercetări în domeniu a revenit sectorului neguvernamental, prin intermediul organizațiilor care continuă să-și mențină calitatea de „cîine de pază” al societății.

² A se vedea și publicația „Legi anticrimă, comentate și adnotate”, Editura Didactică și Pedagogică, București, 2003.

³ Imperfecțiunea legislației și a mecanismelor în domeniu este considerată o barieră ce împiedică progresul indicatorilor de prevenire și combatere a corupției, ceea ce afectează implementarea angajamentelor Moldovei față de UE (a se vedea în acest sens rapoartele din seria „Euromonitor”, întocmite de ADEPT și Expert-Grup, <http://www.e-democracy.md/rm-ue/>).

⁴ Cercetările inițiate de Centrul de Investigatii Jurnalistice, www.investigatii.md.

⁵ Campania „Avere la vedere”, inițiată de API, www.api.md.

⁶ Raportul de evaluare pentru Republica Moldova, Runda II de evaluare, adoptat de GRECO la cea de a 30-a reuniune plenară (Strasbourg, 9-13 octombrie 2006).

⁷ Spre exemplu, Președintele Republicii Moldova a declarat în repetate rînduri despre ineficiența mecanismului actual de depunere și verificare a declarațiilor de venituri și averi, însă mai departe de exprimarea nemulțumirii nu s-a mers. În același timp, se cunoaște că, atunci cînd dorește a obține rezultate reale, șeful statului obișnuiește să dispună „luarea la control” a celor mai importante probleme și să solicite executarea lor întocmai.

⁸ Informațiile date publicității variau ca esență și conținut, marea majoritate a averilor imobiliare fiind estimate la prețuri derizorii, de evidență la organele cadastrale, sau fiind în general „inestimabile” (neestimate).

Scopurile trasate de la bun început constau în:

- analiza instituției declarării averilor și veniturilor demnitarilor de stat, a actelor normative existente și a practicii de aplicare a acestora;
- cercetarea situației și a reglementărilor similare ale unor țări cu un grad mai înalt al poziționării valorilor democrației și statului de drept;
- depistarea impedimentelor normative, instituționale, materiale și de alt gen în calea asigurării transparenței declarațiilor și a verificării acestora;
- elaborarea soluțiilor și recomandărilor pentru perfecționarea legislației și a mecanismelor de aplicare a acesteia.

Realizarea scopurilor propuse este o contribuție considerabilă la atingerea unor obiective majore și speciale:

- reducerea nivelului de corupție în administrație și justiție, sporirea încrederii societății în aceste sfere prioritare;
- asigurarea controlului public permanent asupra probității administrației publice și a funcționarilor în parte;
- asigurarea măsurilor eficiente de prevenire și combatere a îmbogățirii ilicite, fără justă cauză;
- sporirea transparenței, asigurarea accesului liber la informații cu caracter public;
- crearea mecanismelor de analiză periodică și de reducere a factorilor de risc corupțional în administrație;
- educarea anticorupție.

Reperete metodologice utilizate de autori au fost tradiționale și extinse, pornind de la prelevarea informației generale în materie și pînă la efectuarea unor cercetări și chestionări detaliate privind aspecte specifice ale aplicării unor reglementări normative. Metodele astfel utilizate au constatat în:

- expertiza legislației;
- verificarea existenței și aplicării mecanismelor instituționale;
- analiza standardelor internaționale în domeniu și a bunelor practici din alte state;
- studierea și sintetizarea publicațiilor mass-media, a sondajelor sociologice și a altor cercetări relevante;
- analiza conținutului declarațiilor accesibile;
- chestionarea instituțiilor abilitate cu funcții de colectare și control;
- solicitarea de informații de la autorități.

Rezultatele investigațiilor și cercetărilor permit să se constate că există suficiente argumente pentru a proceda la o revizuire esențială a stării de lucruri în sfera declarării și controlului veniturilor și averilor angajaților în funcții publice, iar pentru redresarea situației sînt disponibile mai multe oportunități și căi de urmat, majoritatea lor neimplicînd eforturi administrative, financiare și umane considerabile. Și în acest caz, esențială se dovedește a fi dorința (voința) reală de a schimba situația, pentru a corespunde standardelor internaționale, practicilor eficiente și, nu în ultimul rînd, – cerințelor sociale de mult conturate și exteriorizate.

CAPITOLUL I

Starea actuală în Republica Moldova

Primul capitol al lucrării este consacrat prevederilor legislative și normative care trebuie să evidențieze existența voinței politice în tratarea mecanismelor de prevenire și combatere a corupției (secțiunea 1). De asemenea, sînt analizate: deficiențele aplicării practice a modelului declarației (secțiunea 2); activitatea organelor abilitate cu funcții de control și sancționare (secțiunea 3); transparența și receptivitatea autorităților (secțiunea 4). Secțiunea 5 conține analize sintetizate ale aprecierilor făcute de organisme internaționale și organizații neguvernamentale cu referire la situația din Republica Moldova.

SECȚIUNEA 1.

LEGISLAȚIE VERSUS VOINȚĂ POLITICĂ

Este prezentată o trecere în revistă a intervențiilor normative vizînd tema cercetată (subsecțiunea 1.1.), a principalelor documente de politici (subsecțiunea 1.2.) și sînt evidențiate deficiențele generale ale Legii nr.1264/2002 (subsecțiunea 1.3.).

1.1. Retrospectiva și analiza succintă a reglementărilor în domeniu

Deși în ultimul timp a căpătat o anumită amploare, grație implicării mass-mediei și societății civile, problema declarării și controlului veniturilor și averii nu este una eminamente nouă, chiar și pentru Republica Moldova. O retrospectivă a intervențiilor și evenimentelor social-normative privire la tema dată permite să evidențiem următoarele.

Decretul Președintelui Republicii Moldova nr.104 din 30.04.92 cu privire la măsurile de combatere a corupției în organele puterii de stat și administrației de stat stabilea depunerea obligatorie a declarației despre situația materială a familiei pentru persoanele cu funcții de răspundere din organele puterii de stat și ale administrației de stat, care procură pe calea privatizării avere de stat în proprietate

personală. De asemenea, în cazul numirii într-o funcție de conducere în organele puterii de stat și ale administrației de stat, era stabilită drept obligatorie depunerea declarației despre venituri, bunurile mobiliare și imobiliare, depunerile în bănci și despre hîrțile de valoare, precum și despre obligațiile de ordin financiar, iar nedeclararea acestor date sau declararea premeditată a unor informații incomplete, neveridice sau denaturate putea servi drept temei pentru respingerea numirii în funcție. Conform Decretului, Ministerul Economiei și Finanțelor trebuia să stabilească într-un termen de o lună modul de depunere a declarațiilor pentru persoanele care dețin funcții de conducere în organele puterii de stat și ale administrației de stat, precum și modul de predare de către funcționarii de stat în fondul statului a cado-urilor primite de la organizațiile și cetățenii altor state în legătură cu îndeplinirea obligațiilor de serviciu⁹.

La 23 noiembrie 1995 este adoptată **Legea nr.663-XIII privind declararea veniturilor de către persoanele fizice**, care stabilea că sînt subiecți ai declarării veniturilor persoanele fizice care efectuează tranzacții în valoare de peste 2000 de salarii minime (36 mii lei, la acea dată – circa 8 mii USD) sau care au construit obiecte în sumă de peste 3000 de salarii minime (54 mii lei, – circa 12 mii USD)¹⁰. Legea obliga subiecții să indice în declarația depusă la organul fiscal: – venitul global (în bani sau în natură); – cheltuielile suportate pentru realizarea acestui venit; – suma impozitului reținut la sursa care a achitat-o, confirmat documentar, precum și venitul net. De asemenea, era obligatorie indicarea provenienței mijloacelor destinate pentru efectuarea tranzacției sau cheltuite pentru construcția obiectivului. Modelul declarațiilor trebuia să fie stabilit de Ministerul Finanțelor¹¹, iar controlul informațiilor din ele era pus pe seama organelor fiscale. Legea nu instituia răspunderea juridică clară pentru încălcarea sa, dar conținea norma conform căreia mijloacele destinate pentru efectuarea tranzacției sau cheltuite pentru construcția obiectului, neconfirmate documentar în declarația privind proveniența veniturilor, trebuiau impozitate cu o cotă de 20 % din valoarea totală.

La 2 noiembrie 1995 a intrat în vigoare **Legea serviciului public** (nr.443 din 04.05.1995), articolul 12 al căreia stabilea, că la încadrarea în serviciul public și ulterior în fiecare an, funcționarul este obligat să prezinte, în modul stabilit de lege, o declarație privind veniturile, averea imobiliară și mobilă de valoare, depunerile bancare și hîrțile de valoare, angajamentele financiare, inclusiv în străinătate. Declarația trebuia să cuprindă și bunurile membrilor familiei sale. Refuzul de a prezenta declarația sau prezentarea de date eronate trebuia să aibă ca efect neîncadrarea în serviciul public sau destituirea. Modelul declarației nu era anexat la lege, iar procesul propriu-zis al depunerii nu a demarat, norma legală rămînînd neaplicată,

⁹ Informații despre aplicarea practică a prevederilor Decretului nr.104 din 30.04.92 și despre eficiența acestora nu au putut fi găsite.

¹⁰ Legea a fost abrogată prin Legea de punere în aplicare a titlurilor I și II ale Codului fiscal (nr.1164-XIV din 24.04.1997).

¹¹ Prin Hotărîrea Ministerului Finanțelor nr. 203 din 20.05.1996 au fost aprobate Instrucțiunile cu privire la modul de depunere a declarațiilor, înregistrarea, evidența și eliberarea certificatelor corespunzătoare potrivit Legii privind declararea veniturilor de către persoanele fizice, care conțineau și modelul declarațiilor.

chiar dacă, prin Hotărârea Parlamentului nr.780-XIV din 14.03.96, guvernul a fost obligat să asigure executarea întocmai a prevederilor Legii serviciului public referitoare la declararea veniturilor, iar prin Hotărârea Guvernului nr.199 din 02.04.96, Direcția pentru politica de cadre pe lângă guvern trebuia să asigure prezentarea de către toți funcționarii publici din republică, în modul stabilit de Legea serviciului public, a declarațiilor „privind veniturile, bunurile imobile și averea imobiliară, depunerile bancare și hîrțile de valoare, angajamentele financiare, inclusiv în străinătate, bunurile membrilor familiei”.

La 22 august 1996 a intrat în vigoare **Legea nr.900-XIII privind combaterea corupției și protecționismului**, art.10 al căreia stabilea că la încadrarea în serviciu și ulterior în fiecare an, persoana trebuia să prezinte o declarație privind veniturile, averea mobilă și imobiliară, depunerile bancare și hîrțile de valoare, angajamentele sale financiare, inclusiv cele din străinătate. Refuzul de a prezenta declarația sau prezentarea de date eronate are ca efect neîncadrarea în funcție sau destituirea. Același articol stabilea că declarațiile privind veniturile persoanelor oficiale supreme, precum și ale altor factori de decizie, a căror numire și alegere se reglementează de Constituție, se publică anual în edițiile oficiale ale autorităților publice. Nici această Lege nu conținea un model al declarației, nici mecanisme de control al informațiilor prezentate. Cauzele neaplicării legii de asemenea nu au fost enunțate oficial, Parlamentul nu a procedat la controlul implementării ei, iar executivul nu a dat dovadă de inițiativă în acest sens.

Pe 19 martie 1997 este emis **Decretul Președintelui RM nr.94-II privind unele măsuri pentru încasarea veniturilor în buget**, al cărui scop era de a asigura executarea întocmai a legislației privind încasarea veniturilor în buget, sporirea eficienței activității organelor responsabile pentru încasarea veniturilor, cultivarea respectului cetățenilor față de îndeplinirea conștiință și benevolă a îndatoririlor față de stat și tragerea la răspundere a persoanelor care încalcă sistematic legislația fiscală¹². Conform Decretului, Ministerul Finanțelor (cu sprijinul Biroului Central de Inventariere Tehnică a Patrimoniului Republicii Moldova, al Ministerului Afacerilor Interne, al Ministerului Securității Naționale, al Ministerului Justiției, al organelor administrației publice locale) trebuia: să efectueze un control complex asupra îndeplinirii de către persoanele fizice a Legii privind declararea veniturilor de către persoanele fizice; să verifice veridicitatea datelor privind veniturile obținute sau valoarea reală a bunurilor imobiliare supuse impozitării și privind impozitele plătite, prezentate de persoanele fizice; să asigure un control strict asupra respectării prevederilor Legii privind combaterea corupției și protecționismului. Procuraturii Generale i se recomanda, în conformitate cu prevederile Legii cu privire la procuratură și ale Legii privind combaterea corupției și a protecționismului, să intensifice supravegherea asupra executării întocmai și uniforme a actelor legislative și să conlucreze cu organele Serviciului Fiscal de Stat și cu birourile de inventariere tehnică în scopul depistării și examinării operative și obiective a faptelor de încălcare a actelor legislative. Executarea Decretului nu s-a manifestat printr-o campanie

¹² Nici despre eficiența măsurilor stabilite în Decret nu există informație concludentă, situația în domeniu rămînînd, practic, aceeași.

amplă, măsurile întreprinse avînd un caracter redus și formal, fiind destul de repede abandonate.

Codul fiscal, pus în aplicare în anul 1997, stabilește obligația declarării anuale doar a veniturilor de către persoanele fizice în funcție de sursa acestor venituri, de mărimea lor și de alte criterii specifice legislației fiscale. Codul nu conține un model al declarației, acesta fiind aprobat de organele fiscale. Declararea veniturilor, prevăzută de Codul fiscal, nu poate fi calificată declarare a tuturor intereselor (venituri, proprietăți, acțiuni, incompatibilități), deși a substituit reglementările în materie (Legea privind declararea veniturilor de către persoanele fizice).

Codul electoral, în redacția Legii nr.796-XV din 25.01.2002, stabilește, la art.44, că pentru înregistrarea candidaților, Comisiei Electorale Centrale sau consiliilor electorale de circumscripție li se prezintă și declarația candidatului privind averea imobiliară, depunerile bancare, hîrțile de valoare, sumele primite ca moștenire și veniturile din ultimii 2 ani precedenți anului în care se efectuează alegerile, precum și sursele acestor venituri, inclusiv veniturile din fondurile de investiții, sub formă de dobîndă, din darea în arendă a proprietății. Inițial, Codul electoral nu conținea reglementări despre modelul declarației și abia prin Legea nr.248-XVI din 21.07.2006, Comisiei Electorale Centrale i s-a atribuit competența de stabilire a modelului declarației cu privire la veniturile și proprietățile candidaților. Pentru alegerile parlamentare din anul 2009 modelul respectiv a fost aprobat prin Hotărîrea CEC nr.2026 din 20 ianuarie 2009, însă acest document conține mai multe lacune:

- în cazul persoanelor, care nu aveau obligația declarării anuale a veniturilor și averilor, apar probleme de evidență și deținere a informațiilor (nu toate persoanele țin evidența respectivă și nu sînt obligate să o facă);
- rubrica „alte surse” permite evitarea declarării anumitor venituri, dar și declararea acestora fără a fi probată sursa reală, ceea ce lasă loc pentru interpretări (spre exemplu, invocarea unor sume primite de la rude de peste hotare, împrumuturi de la persoane fizice);
- nu este stabilită obligația indicării bunurilor copiilor minori ai declarantului, ale persoanelor aflate oficial la întreținerea acestuia;
- bunurile nu sînt indicate separat: candidat, soț/soție, copil minor/persoană întreținută;
- nu este propusă o listă exhaustivă de bunuri mobile ce urmează a fi declarate și nu este indicată o valoare minimă a bunurilor mobile, iar genericul „alte bunuri” lasă loc de interpretări;
- nu au fost incluse detalii despre bunurile imobile și mobile ce urmează a fi declarate (valoarea estimată; tipul și anul de fabricație a autovehicolului etc.);
- nu este solicitată indicarea valorii nominale a titlurilor de valoare și nici indicarea informației despre cotele (participațiuni, valori mobiliare, părți sociale) deținute în capitalul agenților economici, cu orice formă de organizare.

Mai este de notat în acest context, că procedurile de verificare și sancțiunile posibile nu sînt determinate clar de Codul electoral și că aceste omisiuni pot determina interpretări abuzive și practici viciate.

La 19 iulie 2002, Parlamentul a adoptat **Legea nr.1264-XV privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere**. Începînd cu 30 ianuarie 2003, demnitarii vizați urmau să depună declarații, însă și în acest caz, deși este o lege nouă, specială, istoria punerii în aplicare a demonstrat lipsa voinței politice, a capacităților administrative și instituționale adecvate, ceea ce a afectat direct eficiența legii, ea neavînd impactul scontat, de prevenire și combatere a corupției (*a se vedea în acest sens și subsecțiunea 1.3*). Punerea în aplicare a Legii a parcurs cîteva etape:

- abia la finele lunii decembrie 2002, Parlamentul adoptă Legea nr.1576-XV pentru aprobarea Regulamentului privind modul de organizare și funcționare a Comisiei centrale de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate și a Regulamentului privind modul de organizare și funcționare a comisiilor departamentale de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate. Conform respectivei legi, cei 9 membri ai Comisiei centrale de control sînt numiți pe bază de paritate, de Parlament (fără a se stabili obligația desemnării unui reprezentant al opoziției), Președintele țării și guvern. Membrii Comisiei activează pe baze obștești, ei înșiși fiind deputați, funcționari, membri ai guvernului, adică subiecți ai obligației de depunere a declarațiilor, pe care ulterior trebuie să le și verifice (*a se vedea și secțiunea 3.1, subsecțiunea 3.1.1*);
- la începutul anului 2003, peste o lună după ce declarațiile trebuiau deja să fie depuse, Parlamentul adoptă Legea nr.85-XV din 28.02. 2003 prin care modifică, retroactiv, termenul de punere în aplicare a Legii nr.1264/2002, stabilind că primele declarații ale demnitarilor vor fi depuse pînă la 01.07.2003;
- prin Legea nr.136-XV din 06.05.2004, Legea nr.1264/2002 este din nou modificată și completată, de această dată pentru a stabili că: scopul ei este combaterea și prevenirea îmbogățirii fără justă cauză a demnitarilor; se exclude obligativitatea depunerii declarațiilor despre veniturile și proprietățile membrilor familiei demnitarilor (rămîne doar obligativitatea indicării veniturilor și ale proprietăților soției, ale copiilor minori și ale persoanelor întreținute). De asemenea, modificările stabilesc că vor fi declarate doar bunurile mobile a căror valoare depășește 50 de mii de lei;
- legea de modificare a mai introdus amendamente în Codul penal (art.330¹) și în Codul cu privire la contravențiile administrative (art.174²⁴ și 174²⁵), instituind, peste doi ani de la adoptarea legii-cadru, răspundere pentru încălcarea regulilor privind declararea veniturilor și a proprietății (amendă de la 3600 pînă la 20000 de lei);
- în legea-cadru, care reglementează statutul propriu-zis al subiecților obligați să depună declarații cu privire la venituri și proprietate, modificările și completările de rigoare au fost operate abia la 6 mai 2004, prin Legea nr.136-XV.

Prin **Legea nr.90/2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției** s-a stabilit că sistemul de supraveghere a veniturilor trebuie să asigure declararea veniturilor și a proprietății de către „toate persoanele fizice și juridice”, precum și „aplicarea

normelor privind declararea, controlul veniturilor și al proprietății funcționarilor publici”¹³. Această Lege mai stipulează, la art.17, că încălcarea prevederilor ei „*atrage răspundere civilă, disciplinară, contravențională, după caz, conform legislației în vigoare, inclusiv pentru ... încălcarea de către funcționarii publici a prevederilor legale referitoare la declararea veniturilor și a proprietății*”.

La finele anului 2008 este adoptată **Legea nr.271-XVI privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice**, anexa căreia (chestionarul) conține un compartiment dedicat informațiilor de natură financiară pe care trebuie să le prezinte spre verificare candidatul/titularul funcției publice ce intră sub incidența ei: veniturile obținute împreună cu soțul (soția) pe parcursul ultimului an; bunurile mobile a căror valoare depășește 50000 de lei și bunurile imobile de toate tipurile acumulate cu soțul (soția); angajamentele financiare (fără precizarea că și ale soției/soțului); cota-parte a valorilor mobiliare în capitalul agenților economici înregistrați în Republica Moldova și în alte țări (nu se indică concret că și ale soției/soțului); participarea directă sau indirectă la administrarea sau la conducerea unei organizații (întreprinderi, instituții); conturi bancare în străinătate.

1.2. Dorință declarată versus voință politico-administrativă reală

Problema declarării și a controlului veniturilor și al proprietății funcționarilor¹⁴ și-a găsit, periodic, reflectare și într-o serie de documente strategice, de politici publice, menite să contureze voința autorităților în sfera dată și să traseze priorități pentru perioade concrete de timp.

- a) **Hotărîrea Guvernului nr.524/2002 cu privire la aprobarea Strategiei preliminare de reducere a sărăciei** stabilea, la pct.31, în contextul „Strategia anticorupție”, că „transparența veniturilor, a proprietății și cheltuielilor funcționarilor publici constituie elemente importante ale campaniei împotriva corupției”, iar prima etapă a acestei tentative a fost „elaborarea de către guvern și aprobarea în Parlament a Legii cu privire la declararea veniturilor și controlul averii demnitarilor”¹⁵.
- b) **Programul de stat de combatere a criminalității și corupției pentru anii 2003-2005**¹⁶ institua necesitatea elaborării completărilor la Codul penal și Codul cu privire la contravențiile administrative, în sensul „responsabilizării funcționarilor publici pentru refuzul de a declara veniturile sau pentru declararea falsă a lor”.

¹³ Art. 11 al Legii nr.90/2008.

¹⁴ Pentru că legislația utilizează mai multe categorii de subiecți ai declarării: demnitari de stat, funcționari publici, persoane cu funcție de conducere, judecători și procurori, în cuprinsul studiului aceștia vor fi numiți generic „funcționari”, dar se vor utiliza și noțiunile „demnitari”, „justițieri”, „subiecți ai declarării” etc.

¹⁵ Această Lege nu a instituit însă mecanisme adecvate de transparență, prevederile sale în această privință avînd caracter confuz, paradoxal și chiar dubios (a se vedea și secțiunea 4.1).

¹⁶ HG nr.1693/ 27.12.2002.

- c) **Strategia de creștere economică și reducere a sărăciei (2004-2006)**¹⁷ instituia în calitate de obiectiv principal al Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției „declararea veniturilor de către funcționarii publici și monitorizarea lor eficientă”.
- d) **Planul de acțiuni pentru realizarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției**¹⁸ conține compartimentul privind elaborarea unui proiect de lege „despre declararea veniturilor, averii și mijloacelor de obținere a veniturilor de către persoanele fizice cetățeni ai Republicii Moldova”, sarcina respectivă urmînd a fi executată în trimestrul II al anului 2005. Elaborarea respectivului proiect de lege a fost prevăzută și de Hotărîrile Guvernului pentru aprobarea Planului de activitate a Guvernului pe trimestrul II al anului 2005 (HG nr.464/23.05.2005), apoi a Planului de activitate pe trimestrul III al anului 2006 (HG nr.735/29.06.2006).
- e) Prin **Hotărîrea Parlamentului nr.413/2006** a fost actualizat Planul de acțiuni pentru realizarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției, stabilindu-se „publicarea anuală pe site-ul oficial al instituțiilor publice a rezultatelor controlului declarațiilor despre venituri și proprietăți ale persoanelor din cadrul autorităților publice specificate în anexele nr.1-7 la Legea nr.355-XVI din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar”¹⁹.
- f) **Strategia de consolidare a sistemului judecătoresc și Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei**²⁰ au prevăzut necesitatea perfecționării „sistemului actual de declarare a averii, intereselor și situațiilor de incompatibilitate, aplicabil și judecătorilor, a cărui implementare va fi riguros monitorizată” și elaborarea de propuneri legislative în vederea instituirii obligativității publicării declarațiilor de avere ale judecătorilor, a „aplicării sancțiunilor disciplinare, inclusiv eliberarea din funcție a judecătorilor ce nu pot să-și justifice proveniența venitului sau a proprietății”. Respectivele modificări trebuiau elaborate de Ministerul Justiției încă în anul 2007.

Conform Hotărîrii Guvernului nr.33/2007, documentele de politici descriu și analizează problemele existente, identifică obiectivele aferente problemei vizate, definesc instrumentele de soluționare a acestei probleme și impactul așteptat asupra statului și a societății. Dar, în detrimentul acestei definiții „frumoase”, analiza documentelor normative enumerate anterior și a celor cîteva documente strategice citate mai sus permite să conchidem, obiectiv, că intențiile în legătură cu declarațiile de venituri și averi au rămas la nivelul consacrării formale, chiar dacă pe hîrtie oficială. Această concluzie poate fi confirmată și de alte cîteva exemple concludente, după cum urmează.

¹⁷ Legea nr.398/2004.

¹⁸ HP nr.421/2004.

¹⁹ Respectiv, în anii 2006-2008, pe paginile web trebuiau să fie publicate declarațiile tuturor funcționarilor, exceptînd personalul tehnic. Acțiunea nu a fost îndeplinită, iar prevederile respective nu și-au găsit expresie în cuprinsul Legii nr.1264/2002, aceasta fiind completată abia în anul 2008 și numai cu prevederi referitoare la publicarea pe web a declarațiilor demnitarilor de prim rang (nu ale tuturor funcționarilor) și ale judecătorilor.

²⁰ HP nr.174/2007.

Practica și statistica judiciară a Moldovei nu cunoaște cazuri de confiscare a averii persoanelor culpabile de infracțiuni de corupție, situație care a determinat critici obiective și recomandări din partea unor organisme internaționale specializate²¹. La 1 februarie 2006, Guvernul a depus spre avizare la Curtea Constituțională **proiectul de lege pentru excluderea din alineatul (3), articolul 46 al Constituției Republicii Moldova a propoziției „Caracterul licit al dobândirii se prezumă”**. Executivul motiva acel proiect prin necesitatea implementării în sistemul național de drept a instituției confiscării civile și atribuirii sarcinii probării părții inculpate, ceea ce va scuti statul (procurorul) de obligația de a dovedi caracterul ilicit și fraudulos al averii persoanelor inculpate, deoarece probele respective sînt dificil de a fi colectate”. Prin Hotărîrea nr.1 din 25.04.2006 Curtea Constituțională a avizat pozitiv inițiativa de revizuire a Constituției și Guvernului i s-a deschis calea pentru promovarea modificărilor în Parlament. Însă, pe 22 noiembrie 2006, este convocată o ședință, în cadrul căreia Președintele Republicii Moldova „a calificat drept inoportună excluderea din Constituție a sintagmei privind prezumția caracterului licit al dobândirii, dat fiind că modificarea propusă ar veni în contradicție cu dreptul cetățeanului la proprietate privată și protecția acesteia, principiu consfințit în Legea Supremă a statului nostru”²². Ulterior acestei calificări date de șeful statului, proiectul de lege constituțională nu mai este examinat de Parlament și, în virtutea dispozițiilor art.143 alin.(2) al Constituției, propunerea legislativă respectivă este considerată nulă. Respectiv, și problema confiscării averii ilicite se pare că a rămas la etapa unor abordări teoretice.

Prin **Hotărîrea Guvernului nr.812/2006**, Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, în comun cu Ministerul Finanțelor, a fost obligat să întreprindă măsuri necesare în vederea revizuirii legislației privind declararea și controlul veniturilor persoanelor care dețin funcții publice, în sensul includerii în ea a obligativității declarării și a cheltuielilor efectuate de către aceste persoane. La ședința din 22.11.2006 și Președintele Republicii Moldova s-a referit la necesitatea „revizuirii cadrului legal cu privire la declarațiile de venituri și examinării posibilității introducerii unui compartiment nou în această procedură – celui al declarațiilor de cheltuieli”. Opinii similare privind necesitatea declarării cheltuielilor a expus șeful statului și în cadrul ședinței din 21.10.2008 a Comisiei Naționale pentru Integrare Europeană²³.

La 10 aprilie 2008, prin **Legea nr.77-XVI**, Parlamentul completează art.9 al Legii privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății, stabilindu-se obligația Comisiei centrale de control, în termen de 10 zile de la expirarea termenului de prezentare a declarațiilor cu privire la venituri și proprietate, să prezinte Consiliului Superior al Magistraturii copiile de pe declarațiile judecătorilor pentru a fi plasate pe pagina web a CSM din Internet. Prin Hotărîrea nr.348/15 din 02.10.2008, CSM a aprobat Ghidul cu privire la modalitatea de completare și prezentare a declarațiilor pe venit și despre proprietăți, precum și modalitatea de amplasare pe pagina web a informației respective. Președinții instanțelor judecătorești urmau să asigure

²¹ Spre exemplu, rapoartele GRECO de evaluare a Moldovei (2003, 2006).

²² Comunicat de presă al Președinției, 22.11.2006, <http://www.presedinte.md/press.php?p=1&s=4364&lang=rom>.

²³ A se vedea procesul-verbal al ședinței de lucru din 21.10.2008, www.integrare.gov.md.

prezentarea respectivelor declarații „în modul stabilit”, dar pe pagina web a CSM (<http://www.csm.md/diverse/informatii/8.html>) pot fi găsite doar declarațiile a 14 judecători (la data de 15 martie 2009).

Prin **Legea nr.124/2008** s-a stabilit că declarațiile demnitarilor de prim rang și ale conducătorilor autorităților administrației publice centrale, ale primarilor și președinților consiliilor raionale se vor publica și pe paginile web oficiale ale autorităților respective, în 30 de zile de la expirarea termenului de depunere a declarației. Deși mandatul mai multor demnitari a expirat în legătură cu alegerile parlamentare, iar termenul de actualizare a declarațiilor a expirat la 30 ianuarie 2009, nici la data de 15 martie 2009 pe paginile web oficiale ale Președinției, Parlamentului, Guvernului, ministerelor și ale altor autorități publice centrale etc., nu puteau fi găsite declarațiile demnitarilor respectivi.

În noul **Cod contravențional** (Legea nr.218/2008), care va intra în vigoare la 31.05.2009, nu au mai fost incluse prevederile despre sancționarea încălcării regulilor privind declararea veniturilor și a proprietății, deși art.14 al Legii nr.1264/2002 prevede în continuare că poartă răspundere disciplinară sau contravențională persoana care: nu a prezentat declarația în termenele stabilite, fără motive întemeiate; se eschivează de la prezentarea declarației; a indicat intenționat date incorecte în declarație.

Mai este de notat, în context, că la 12 decembrie 2008, Președintele Republicii Moldova emite **Decretul**²⁴ de abrogare a unui decret anterior al său, nr.57-III din 28 mai 2001 privind constituirea Consiliului coordonator în problemele combaterii corupției. Corespunzător, se desființează și Consiliul coordonator în problemele combaterii corupției și criminalității, care, în perioada 2001-2008, a fost condus de șeful statului, dar despre activitatea și eficiența căruia nu se cunoaște practic nimic²⁵. Funcțiile respective trec la un Consiliu cu aceeași denumire, constituit pe lângă Guvern, condus de un viceprim-ministru²⁶.

1.3. Legea nr.1264/2002 și deficiențele acesteia

Legea nr.1264/2002 urmărește scopul instituirii măsurilor de prevenire și de combatere a îmbogățirii fără justă cauză a demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere. Pentru atinerea acestui scop, legea stabilește cercul subiecților, obiectul declarării veniturilor și a proprietății, forma, conținutul, termenul depunerii declarațiilor, autoritățile abilitate cu funcții de colectare și control al declarațiilor, transparența declarațiilor, precum și răspunderea pentru încălcarea legii. În continuare, este redat succint conținutul prevederilor menționate și sînt analizate deficiențele acestora.

²⁴ Decretul nr.1989/2008.

²⁵ Activitatea Consiliului nu a fost secretizată și dacă acesta se întrunea periodic și examina anumite probleme din sfera combaterii corupției, despre aceasta s-ar fi difuzat comunicate de presă (cum se procedează, spre exemplu, în cazul ședințelor și hotărîrilor Consiliului Suprem de Securitate, condus tot de Președintele RM).

²⁶ HG nr.1341/2008.

i. Subiecții declarării veniturilor și al proprietății (art.3)	
Prevederi:	Deficiențe
Potrivit legii, subiecții declarării sînt: a) Președintele Republicii Moldova, deputații, membrii Guvernului, judecătorii Curții Constituționale, ai Curții Supreme de Justiție, ai Curților de Apel, membrii Consiliului Superior al Magistraturii, judecătorii, Procurorul General, procurorii și adjuncții acestora, membrii Curții de Conturi, membrii Consiliului de administrație a Băncii Naționale a Moldovei, membrii Consiliului de administrație al Comisiei Naționale a Pieței Financiare, avocații parlamentari, Președintele Comisiei Electorale Centrale și adjuncții lui (permanenți), șeful și adjuncții șefului Aparatului Guvernului, șefii oficiilor teritoriale ale Aparatului Guvernului, conducătorii autorităților administrației publice locale; b) viceministri, directorii departamentelor, centrelor și adjuncții acestora, șefii serviciilor de stat și adjuncții acestora, șefii punctelor vamale și adjuncții acestora, directorii agențiilor de stat și independente și adjuncții acestora, directorul Camerei de Licențiere și adjuncții acestuia, viceprimarii, vicepreședinții raionului; c) conducătorii, adjuncții acestora, în instituția publică, în întreprinderea de stat sau municipală, în societatea comercială cu capital de stat majoritar, în instituția financiară cu capital de stat total sau majoritar, consilierii locali; d) alți funcționari publici care nu au fost specificați mai sus.	• Se omite menționarea expresă a anumitor categorii de declaranți. Astfel, lit. a) din art.3 nu menționează subiecți precum Directorul Serviciului de Informații și Securitate, deși, în art.13 se face referire la declarația depusă de el. De asemenea, la lit.a) nu sînt indicați reprezentanții unor autorități publice autonome, cum ar fi membrii Consiliului Coordonator al Audiovizualului²⁷. La lit.b) a art.3 se face o enumerare foarte aproximativă a subiecților declarării, menționîndu-se, <i>inter alia</i>, directorii departamentelor, centrelor și adjuncții acestora, șefii serviciilor de stat și adjuncții acestora, directorii agențiilor de stat și independente și adjuncții acestora. În același timp, conducătorii Biroului Relațiilor Interetnice și ai Biroului Național de Statistică nu cad sub incidența acestei prevederi, deși art.24 al Legii nr.64/1990 cu privire la Guvern enumeră birourile respective în calitate de organe centrale de specialitate ale administrației publice. • Se menționează categorii de subiecți care deja nu mai există, cum ar fi șefii oficiilor teritoriale ale Aparatului Guvernului (lit.a), directorii departamentelor și adjuncții acestora (lit.b). • Nu este clară delimitarea dintre conducătorii întreprinderilor de stat (lit. c) și directorii agențiilor de stat și independente, deoarece există agenții de stat cu statut de întreprinderi de stat (spre exemplu, Agenția de Stat pentru Protecția Proprietății Intellectuale).
ii. Obiectul declarării veniturilor și al proprietății (art.4)	
Prevederi:	Deficiențe:
Subiecții determinați de lege declară: a) veniturile obținute pe parcursul ultimului an de activitate;	• Nu este argumentată limitarea declarării bunurilor mobile doar la cele a căror valoare depășește 50 de 000 lei (art.4 alin.(2)), deoarece această sumă deseori depășește sau este aproximativ egală cu salariul anual obținut de un funcționar.

²⁷ Art.39 al Codului audiovizualului al Republicii Moldova, 260/2006.

b) bunurile mobile (a căror valoare nominală depășește 50000 de lei) și imobile de toate tipurile, acumulate la data depunerii declarației cu privire la venituri și proprietate; c) angajamentele financiare; d) cota-parte a valorilor mobiliare în capitalul agenților economici.	• <i>Cerința indicării în declarație doar a cotei-părți a valorilor mobiliare în capitalul agenților economici este insuficientă (art.4 alin.(1) lit. d)). În acest fel, funcționarii sînt ținuti să declare participarea lor doar la capitalul agenților economici cu forma juridică de organizare „societate pe acțiuni”. Considerăm o atare limitare exagerată, deoarece, în afară de societățile pe acțiuni, există și alte categorii de societăți comerciale prevăzute de legislație și răspîndite în practică, iar capitalul lor nu se divizează în valori mobiliare (acțiuni), ci în participațiuni și părți sociale²⁸.</i>
iii. Forma și conținutul declarațiilor (art.7 și Anexa la lege)	
Prevederi:	Deficiențe:
Declarația se face în scris pe propria răspundere a declarantului și cuprinde informații și date despre veniturile și bunurile proprii, veniturile și bunurile comune și cele ce aparțin soției (soțului), precum și cele ale copiilor minori și ale persoanelor aflate la întreținerea depunătorului declarației. Declarațiile se completează de funcționari conform modelului prezentat în anexa legii. Modelul declarației este alcătuit din cinci compartimente în care urmează a fi incluse datele ce constituie obiectul declarării veniturilor și proprietăților. Potrivit legii, declarațiile urmează să conțină și informațiile privind actele de înstrăinare a proprietății cu orice titlu (contra plată sau gratuit), făcute în timpul exercitării mandatului sau a atribuțiilor de serviciu.	• Potrivit legii, declarația cuprinde informații și date despre veniturile și bunurile proprii, veniturile și bunurile comune și cele ce aparțin soției (soțului), precum și cele ale copiilor minori și ale persoanelor aflate la întreținerea depunătorului declarației (Art.7 alin.(1) și anexa). <i>Modelul declarației însă nu distinge veniturile și proprietățile obținute de funcționar de cele obținute de către familia sa, ceea ce nu permite verificarea exactă a averii realizate nemijlocit de către funcționar pe parcursul anului.</i> • Legea prevede că <i>declarațiile urmează să conțină și informațiile privind actele de înstrăinare a proprietății cu orice titlu (contra plată sau gratuit), făcute în timpul exercitării mandatului sau a atribuțiilor de serviciu (art.7 alin.(2)), pe cînd modelul declarației inclus în anexa legii nu conține niciun compartiment în acest sens, contradicție care creează oportunități de interpretare convenabilă pentru funcționari, în sensul neincluzerii acestei informații în declarație.</i>
iv. Depunerea și actualizarea declarațiilor (art.8, 7, 4 și Anexa la lege)	
Prevederi:	Deficiențe:
Funcționarii au obligația de a depune declarațiile în termen de 20 de zile de la data numirii sau alegerii în funcție sau, după caz, anterior validării. Declarațiile se actualizează anual pînă la data de 30 ianuarie	• <i>Nu este clară semnificația termenului „actualizare” utilizat în textul art.8. Art.8 stabilește că <u>declarațiile se depun</u> în termen de 20 de zile de la data numirii, alegerii în funcție, sau anterior validării, urmînd ca acestea să se</i>

²⁸ A se vedea dispozițiile referitoare la societățile comerciale prevăzute în secțiunea 2, Capitolul II, Titlul II, Cartea Întîi, Cod civil, 1107/2002.

a anului următor pe toată perioada exercitării funcției publice și un an după încetarea exercitării acestei funcții. La încheierea mandatului sau încetarea activității, se depune o nouă declarație. Legea stabilește că obiect al declarării sînt veniturile obținute pe parcursul ultimului an de activitate și bunurile mobile și imobile de toate tipurile, acumulate la data depunerii declarației cu privire la venituri și proprietate. Declarațiile se completează de funcționari conform modelului prezentat în anexa legii. Anexa legii prevede că funcționarul declară veniturile și proprietățile obținute în perioada pentru care depune declarația.	<u>actualizeze anual</u> pînă la data de 30 ianuarie a anului următor, iar la încheierea mandatului sau la încetarea activității, se depune o nouă declarație. Se creează impresia că ar exista doar două declarații propriu-zise ale fiecărui funcționar public: una depusă la accederea în funcția publică, care se actualizează anual, și alta care se depune la sfîrșitul mandatului. Termenul „actualizare” poate avea diferite înțelesuri. Astfel, actualizarea poate fi interpretată drept completare a declarației din următorul an cu toate datele din declarația precedentă (cum ar fi imobilele aflate în proprietate în anul precedent și în anul pentru care se face declarația) și în care se introduc doar modificările de rigoare (spre exemplu, suma venitului). Aceeași idee este susținută și în art.4 alin.(1) lit. b), care prevede că obiectul declarării îl constituie „bunurile mobile și imobile de toate tipurile, acumulate la data depunerii declarației”. Termenul „actualizare” poate fi înțeles și altfel: funcționarul să declare doar veniturile, proprietățile, valorile mobiliare în capitalul agenților economici care au fost dobîndite pe parcursul anului pentru care declară, fără a le indica pe cele declarate anterior, cu atît mai mult cu cît modelul declarației din anexa la Lege prevede, la început, că funcționarul declară nu doar veniturile, dar și proprietățile obținute în perioada pentru care depune declarația. În practică, funcționarii recurg la ambele metode de interpretare a termenului „actualizare”, susținuți în soluția aleasă de art.4 alin.(1) lit. b) citat mai sus, ori de cele expuse în modelul declarației, în ambele cazuri fiind dificilă aprecierea corectitudinii declarațiilor. • <i>Prezintă deficiențe de interpretare și aplicare prevederile despre declanșarea „din oficiu a procedurii de control”.</i> Conform art.8 alin.(4), nedepunerea declarației „din motive imputabile, în termen de 20 de zile de la încetarea activității, conduce la declanșarea din oficiu a procedurii de control”. De la adoptarea Legii nr.1264/2002 au demisionat sau a expirat mandatul a două componente ale Guvernului (2005, 2008) și
---	--

	Parlamentului (2005, 2009), ale administrației publice locale (2003, 2007), dar nu toate declarațiile subiecților respectivi, eventual depuse în legătură cu încheierea mandatului, au fost date publicității. Deoarece controlul prealabil nu poate fi făcut dacă declarația lipsește, rezultă că din oficiu trebuia declanșat controlul <i>de facto</i> , însă acest lucru nu s-a produs, comisiile nu au sesizat CCCEC.
v. Autoritățile abilitate cu funcții de colectare a declarațiilor (art.9)	
Prevederi:	Deficiențe:
Potrivit legii, există trei tipuri de comisii de control responsabile de colectarea declarațiilor și controlul prealabil al acestora: - Comisia centrală de control (CCC) la care depun declarațiile subiecții specificați la art.3 lit. a); - Comisia departamentală de control a Aparatului Guvernului (CDAG) la care depun declarațiile subiecții prevăzuți la art.3 lit. b); - Comisiile departamentale de control (CDC) la care depun declarațiile cei menționați la lit. c) și d) ale art.3. Comisia departamentală se constituie de către autoritatea publică care, potrivit Constituției sau altor legi, a emis actul de numire în funcție a declarantului, iar consilierii în consiliile locale – la Comisia departamentală constituită de către președintele raionului sau primarul unității administrativ-teritoriale respective.	Nu este determinată exact autoritatea de colectare a declarațiilor categoriilor de subiecți ai declarării care au fost omiși și ai celor cu statut neclar menționați mai sus, deoarece, respectivele autorități sînt stabilite în corelație cu clasificarea subiecților declarării dată la art.3. Astfel, este confuză situația Directorului SIS, care practică depunerea declarațiilor sale la CCC, deși nu se numără printre subiecții indicați la lit. a) din art.3 al Legii. Art.3 face referire doar la „servicii de stat” în lit. b), iar dacă îl încadrăm pe Directorul SIS la categoria conducătorilor serviciilor de stat, atunci acesta, potrivit prevederilor art.9 alin.(2), ar urma să depună declarația la CDAG, deși nu face parte din Guvern. De asemenea, nu este clar la ce comisie ar urma să depună declarații conducătorii Biroului Relațiilor Interetnice și ai Biroului Național de Statistică, la CDAG, în calitate de organe centrale de specialitate ale administrației publice, ori la CDC, deoarece ar cădea sub incidența lit. c) ori d) ale art.3.
vi. Controlul declarațiilor (art.10 și 11)	
Prevederi:	Deficiențe:
CCC și CDC efectuează controlul prealabil al declarațiilor, ce constă în: verificarea existenței și a corectitudinii completării lor, comparînd datele prezentate în ele cu cele din anul precedent (prima etapă, ce durează 15 zile lucrătoare); verificarea exactității informațiilor și datelor prezentate, prin confruntare cu informațiile și datele furnizate de către autoritățile publice	- Termenele prevăzute pentru efectuarea controlului prealabil de către CCC și CDC sînt nejustificat de scurte pentru a permite un control real. - Insuficiența datelor care urmează a fi incluse în declarație, conform modelului ei din anexa legii, pentru a permite un control efectiv al celor declarate (spre exemplu: la categoria

competente (a două etapă, ce durează 30 de zile lucrătoare de la data încheierii primei etape cu posibilitatea extinderii acestui termen cu încă 30 de zile lucrătoare). În cazul depistării încălcărilor, CCC sau CDC urmează să înainteze materialele respective spre examinare CCCEC, care efectuează <i>controlul de facto al declarațiilor</i>, ce constă în confruntarea informației și datelor expuse în declarație cu informația și documentele de care dispun autoritățile publice competente (în termen de până la data depunerii următoarei declarații).	„bunuri mobile” se solicită indicarea tipului și mărcii autoturismului, însă nu se solicită indicarea numărului de înmatriculare; cerința de a include datele complete privind veniturile și proprietățile funcționarului și ale familiei sale, fără delimitarea în interiorul acestor „totaluri” a sumelor și proprietăților obținute de către fiecare membru al familiei funcționarului în parte; neinclusiunea în modelul declarației a unui compartiment dedicat informațiilor privind actele de înstrăinare a proprietății cu orice titlu, etc.). • <i>Lipsa oricăror posibilități reale pentru CCC și CDC de a verifica nemijlocit exactitatea datelor și informațiilor prezentate, ci doar prin intermediul datelor furnizate de către alte autorități. (În acest sens, ar fi utilă asigurarea accesului electronic al CCC și CDC la datele din Registrul bunurilor imobile, Registrul de stat al întreprinderilor, Registrul de stat al valorilor mobiliare, Registrul de stat al transporturilor ș.a.).</i> • <i>Neindicarea posibilității sesizării CCC și CDC de către persoanele care cunosc despre încălcări ce au fost admise de funcționari la declararea veniturilor și proprietăților, precum și procedura de examinare a unor asemenea sesizări (control extern).</i>
vii. Transparența declarațiilor (art.6, 9, 13 și Anexa la lege)	
Prevederi:	Deficiențe:
Declarația este un act confidențial și nu poate fi dată publicității decât în anumite cazuri (art.6 alin.(2)). Un asemenea caz este prevăzut de art.9 alin.(4), în care copii de pe declarațiile judecătorilor se transmit de CCC Consiliului Superior al Magistraturii în termen de 10 zile de la expirarea termenului de depunere a declarațiilor pentru a fi plasate pe pagina web. Un alt caz este cel prevăzut la art.13 alin.(1), în care declarațiile unor conducători ale autorităților publice (Președintele Republicii Moldova, deputații, membrii Guvernului, Președintele Curții Constituționale, Președintele Curții Supreme de Justiție, Procurorul General, Președintele Curții de Conturi, Guvernatorul Băncii Naționale	• <i>Transparența declarațiilor există doar în măsura în care se constituie excepția de la regula confidențialității lor, prevăzută la art.6 alin.(2). Legea statuează la art.6 regulă că „declarația este un act confidențial”, care poate fi făcută public doar în anumite cazuri, care par a fi reflectate la art.13. Astfel, alin.(1) al art.13 stabilește un cerc îngust de subiecți, declarațiile cărora se fac publice, iar alin.(2) prevede că nu sînt confidențiale și, prin urmare, susceptibile de transparență, doar datele din declarații care se referă la valoarea totală a proprietății și la lista bunurilor incluse în aceste proprietăți, cu indicarea dacă aparțin cu titlu de proprietate sau cu titlu de folosință, inclusiv ale celor aflate în afara țării.</i>

a Moldovei, Directorul Serviciului de Informații și Securitate, primarii din orașe, sate (comune) și președinții consiliilor raionale) se publică anual în mijloacele de informare în masă republicane sau locale, precum și pe paginile web oficiale: ale Președinției, Parlamentului, Guvernului, ministerelor, celorlalte autorități ori instituții publice centrale și locale. Publicarea în mijloacele de informare în masă republicane sau locale și plasarea în paginile web oficiale se efectuează în 30 de zile de la expirarea termenului de depunere a declarației, în conformitate cu art.8. Declarațiile primarilor pot fi aduse la cunoștința populației și prin afișare. Declarațiile se publică anual în mijloacele de informare în masă republicane sau locale și paginile web oficiale ale respectivelor autorități în termen de 30 de zile de la expirarea termenului de depunere a declarației, cu respectarea restricțiilor de confidențialitate (art.13 alin.(1)). Celelalte categorii de subiecți pot aduce la cunoștința publicului, la propria lor inițiativă, următoarele date din declarații ce nu constituie informație confidențială: a) valoarea totală a proprietății declarate; b) lista tuturor bunurilor ce constituie proprietate a subiectului declarării, cu indicarea dacă aparține cu titlu de proprietate sau cu titlu de folosință, inclusiv a celor aflate în afara țării (art.13 alin.(2)). În modelul declarației inclus în anexa legii, se menționează, la sfârșit, că declarantul subsemnează afirmației „Prezenta declarație constituie act public și răspund, conform legislației, pentru inexactitatea sau caracterul incomplet al informațiilor și datelor care se conțin în ea”.	• <i>Prevederile art.6 se contrazic cu modelul declarației inclus în anexa legii.</i> Astfel, pe când art.6 prevede că declarația este un act confidențial și doar anumite informații din ea pot fi date publicității, modelul declarației din anexa la Lege stabilește că declarantul subsemnează afirmației „Prezenta declarație constituie act <u>public</u> și răspund, conform legislației, pentru inexactitatea sau caracterul incomplet al informațiilor și datelor care se conțin în ea.”. • <i>Datele din declarații ce pot fi făcute publice nu sînt suficiente pentru existența unui control public al averii demnitarilor și funcționarilor. Unicele date puse la dispoziția contribuabililor sînt total inutile pentru activarea unui mecanism viabil de control al societății privind proveniența averii funcționarilor publici.</i> Reamintim în acest context, că scopul Legii, enunțat în art.1 alin.(2), este „înstituirea măsurilor de prevenire și de combatere a îmbogățirii fără justă cauză a demnitarilor...”. Atunci când se asigură publicarea datelor din declarații care se referă numai la valoarea totală a proprietății și la lista bunurilor incluse în aceste proprietăți (art.13 alin.(2)), iar valoarea totală a proprietății este fie neevaluată, fie indicată conform documentelor care certifică proveniența proprietății (art.4 alin.(3)) și nu valoarea de piață reală, nu poate fi vorba despre un control public al acestor declarații, ba chiar mai mult, este compromis scopul legii. • <i>Mecanismele de asigurare a transparenței nu corespund nici măcar standardelor naționale anticorupționale.</i> Planul de acțiuni pentru realizarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției²⁹ prevede la p.7.8. „Publicarea pe site-ul oficial al instituțiilor publice a rezultatelor controlului declarațiilor despre venituri și proprietăți ale persoanelor din cadrul autorităților publice specificate în anexele nr.1-7 la Legea nr.355/2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar”, urmărind rezultatul scontat
--	---

²⁹ Strategia națională de prevenire și combatere a corupției și Planul de acțiuni au fost adoptate prin HP nr.421/2004 și actualizate prin Hotărîrea Parlamentului nr.413/2006.

	de „sporire a probității instituțiilor publice, intensificarea controlului public asupra activității demnitarilor de stat”. Rezultatele unor atari controale nu au fost făcute publice niciodată și nici prevederi corespunzătoare nu au fost introduse în Legea nr. 1264/2002.
viii. Răspunderea pentru încălcarea legii (art.14 și Anexa la lege)	
Prevederi:	Deficiențe:
Poartă răspundere disciplinară sau contravențională persoana care: a) nu a prezentat declarația în termenele stabilite, fără motive întemeiate; b) se eschivează de la prezentarea declarației; c) a indicat intenționat date incorecte în declarație; d) a încălcat modul de păstrare și de utilizare a informațiilor din declarație în procesul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu sau al exercitării controlului asupra acestora. După cum am arătat mai sus, potrivit modelului declarației din anexa Legii, declarantul subsemnează afirmația „Prezenta declarație constituie act public și răspund, conform legislației, pentru inexactitatea sau caracterul incomplet al informațiilor și datelor care se conțin în ea”.	- Există contradicții între prevederile Legii nr.1264/2002 și prevederile Codului penal. Astfel, Legea prevede temeiurile răspunderii disciplinare și contravenționale (art.14 lit.a)-d)), dar este omisă răspunderea penală. În realitate, anumite temeiuri de survenire a răspunderii conform legii (lit.b) și c)) sînt fapte incriminate în dispoziția art.330¹ Cod penal: eschivarea de la prezentarea declarației sau indicarea intenționată în declarație a datelor incorecte în procesul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu. - Există contradicții dintre prevederile legii și cele ale Anexei. Astfel, art.14 din Lege, preluat de reglementările penale și contravenționale, nu prevede răspundere pentru caracterul incomplet al declarației, deși, conform anexei la lege, declarantul subsemnează că răspunde, conform legislației, pentru inexactitatea sau caracterul incomplet al datelor care se conțin în ea; - Nu este prevăzută niciun fel de răspundere pentru includerea datelor incomplete în declarație, fapt ce permite declaranților să întocmească declarații formale, ce cuprind doar date parțiale cu privire la veniturile și proprietățile dobîndite³⁰.

În concluzia acestui compartiment menționăm, că eficiența Legii nr.1264/2002 privind declararea și controlul veniturilor a fost și rămîne în continuare puerilă, constituind un exemplu viu al randamentului redus al reglementărilor adoptate în lipsa unei voințe politice veritabile, puse în aplicare.

³⁰ Deficiențele identificate în Legea nr.1264/.2002 în cadrul acestei secțiuni s-au bazat parțial pe rezultatele și materialele Mesei Rotunde organizate de către Procuratura Anticorupție „Identificarea și urmărirea bunurilor provenite din acte de corupție – realități, dificultăți și perspective”, 25-26 septembrie 2007, Chișinău.

SECȚIUNEA 2.

APLICAREA PRACTICĂ A MODELULUI DECLARAȚIEI

Trista realitate a declarării veniturilor și proprietăților funcționarilor publici în Republica Moldova începe de la modelul declarației³¹, oferit în anexa la Legea nr.1264/2002. Din subsecțiunea 1.3 de mai sus rezultă că modelul declarației din anexă coexistă într-o „relativă” armonie cu prevederile legii propriu-zise, manifestând o anumită „autonomie” și chiar „rezistență” față de ea. În practică, divergențele dintre prevederile legale și declarația model din anexa legii încurajează practici disparate de completare a declarațiilor de venituri și proprietăți de către funcționarii publici, oferind o gamă largă de atitudini personale ale declaranților față de seriozitatea modelului declarației cu care operează legea: de la completarea ei cu rubrici noi până la ignorarea desăvârșită a modelului declarației și înlocuirea lui cu modele alternative, generate ad-hoc de către declaranți. Chiar dacă admitem că în momentul manipulării compartimentelor declarației, după modelul la care îi obligă legea, declaranții acționează cu bună credință, existența unei practici atât de diversificate de completare a declarațiilor reduce la imposibil aproape orice tentativă de sistematizare, evidență statistică și control al acestora de către comisiile de control al declarațiilor și Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției.

Având în vedere aceste dificultăți evidente de completare a declarațiilor după modelul anexat la lege (a se vedea Anexa 4 al prezentului studiu), din perspectiva șanselor de a efectua controlul lor ulterior, a fost curioasă aprecierea făcută de comisiile de control a modelului declarației în chestionarul pe care l-au completat la solicitarea autorilor studiului de față³². Astfel, 12% au exprimat opinia că modelul anexat la Legea nr.1264/2002 este „cel mai optimal”, 52% – „optimal”, acoperind veniturile și proprietățile care pot reflecta situația financiară/patrimonială reală a declaranților, 16% l-au apreciat ca fiind „mai puțin optimal” și 20% – „superficial”, care nu permite cunoașterea situației reale a declarantului³³. Considerăm că răspunsurile surprinzătoare oferite de comisiile de control pot fi explicate doar prin conveniența pentru în-săși comisiile de control de a avea șanse cât mai mici de efectuare a controlului declarațiilor, după cum le oferă modelul actual. Dacă ținem cont de faptul că activitatea comisiilor se desfășoară pe baze obștești, atunci poate fi înțeleasă această atitudine lipsită de interes față de propriile posibilități de control.

Din motivele arătate mai sus, ne-am propus ca, în cadrul acestei secțiuni, să facem o analiză detaliată a aplicării în viață a modelului declarației anexat la Legea nr.1264/2002 și a eficienței practice a acestui model pentru efectuarea verificărilor celor declarate. În acest scop, vom prezenta în continuare fiecare dintre secțiunile modelului legal al declarației³⁴ (secțiunile 2.1.-2.7.), urmate de:

³¹ Modelul complet al declarației este expus în Anexa 4 a prezentului studiu. Pentru comparație, se pot vedea și modelele declarațiilor prevăzute de legislația României (Anexa 5) și Ungariei (Anexa 6).

³² A se vedea întrebarea 13 din Chestionarul inclus în Anexa 1 a studiului de față.

³³ A se vedea Secțiunea III din răspunsurile la Chestionar, Anexa 2 a prezentului studiu.

³⁴ Eșantionul declarațiilor examinate în acest scop este de 29, dintre care 28 preluate de pe site-ul Asociației Presei Independente (www.api.md), pe care au fost plasate în cadrul campaniei „Avere la vedere”. O declarație a fost oferită de Centrul pentru Investigații Jurnalistice (www.investigatii.md), pe care acesta a primit-o în anexa unui răspuns la solicitările de informații publice.

- comentarii pe marginea conformității secțiunii din modelul declarației cu exigențele legii;
- expunerea practicilor pozitive și negative de completare;
- estimarea șanselor organelor de control al declarațiilor de a efectua verificarea;
- soluții recomandate.

2.1. Date personale despre declarant

DECLARAȚIE	
Subsemnatul, _____,	deținând funcția de _____ la _____,
declar, pe propria răspundere, că împreună cu soția (soțul), copiii minori și persoanele aflate la întreținerea mea am următoarele venituri obținute, începând cu _____ 200 ____ și pînă la _____ 200 ____ și proprietăți obținute, începînd cu _____ 200 ____ și pînă la _____ 200 ____:	

Comentarii pe marginea conformității modelului declarației cu exigențele legii

Art.7 alin.(1) al Legii prevede că „Declarația se face în scris pe propria răspundere a declarantului și cuprinde informații și date despre veniturile și bunurile proprii, veniturile și bunurile comune și cele ce aparțin soției (soțului), precum și cele ale copiilor minori și ale persoanelor aflate la întreținerea depunătorului declarației”. Declarația nu oferă spațiu pentru menționarea numelui celui alt soț, a numelor copiilor și ale persoanelor aflate la întreținerea declarantului. Prin urmare, nu este clar numărul total al membrilor familiei și relația de rudenie a tuturor persoanelor vizate în declarația depusă. În general, declarația nu oferă, nici la începutul și nici pe parcursul secțiunilor I-V, posibilitatea de a delimita veniturile și bunurile proprii ale funcționarului de cele comune și cele ce aparțin celui alt soț.

În compartimentul introductiv al modelului declarației se menționează că persoana depune declarație atât cu privire la veniturile, cât și cu privire la proprietățile obținute pe parcursul anului. Art.8 alin.(2) prevede că „Declarația se actualizează anual pînă la data de 30 ianuarie a anului următor”. În cadrul subsecțiunii 1.3 au fost elucidate diversele posibilități de interpretare a termenului „actualizare”. Potrivit logicii formale, dar și a practicii altor state, declarațiile conțin date despre veniturile obținute pe parcursul anului, însă proprietățile declarate sînt cele efectiv deținute la momentul depunerii declarației. Această abordare ar satisface exigența legii de la art.4 alin.(1) lit.b), care prevede că obiectul declarării îl constituie „bunurile mobile și imobile de toate tipurile, acumulate la data depunerii declarației”. Astfel, „actualizarea” declarațiilor ar însemna că proprietățile ce rămîn constante în posesia declarantului se transcriu fidel în declarațiile următoare, introducîndu-se doar modificările ce au survenit (ieșirea din posesie a unor bunuri și dobîndirea proprietăților noi).

Expunerea practicilor de completare a acestui compartiment al declarației

Unii declaranți adaugă voluntar rînduri suplimentare la acest compartiment al declarației, pentru a preciza numele soțului/soției și al altor membri ai familiei. Cu toate acestea, este imposibil a distinge în alte compartimente ale declarației veniturile și bunurile proprii ale declarantului de bunurile altor membri ai familiei, bunurile personale de cele comune. Cît privește proprietățile declarate, anumiți funcționari se referă în declarație doar la bunurile și proprietățile obținute pe parcursul anului pentru care declară, iar alții le includ pe cele efectiv deținute la momentul declarării. Există funcționari care în anumiți ani utilizează o abordare, iar în alți ani – pe cealaltă. Unii declară proprietățile obținute pe parcursul anului, dar anexează la declarație o informație despre bunurile deținute la momentul declarării. Este evidentă lipsa oricărei certitudini a funcționarilor în ceea ce privește modalitatea declarării veniturilor și a proprietăților împreună cu membrii familiei, dată fiind prevederea defectuoasă și contradictorie din compartimentul comentat.

Estimarea șanselor organelor de control al declarațiilor de a efectua verificarea lor

Neindicarea expresă a datelor membrilor familiei, veniturile și proprietățile cărora sînt incluse în declarație, indicarea în conglomerat a veniturilor și proprietăților funcționarului și ale membrilor familiei sale fac practic imposibilă verificarea prealabilă a declarațiilor de către comisiile de control. Chiar și controlul *de facto* ar întîmpina anumite greutăți în depistarea încălcărilor admise la declararea veniturilor și proprietăților funcționarului, în special, dacă nu se precizează numele și numărul persoanelor, veniturile și proprietățile cărora se declară împreună cu cele ale funcționarului. Mai mult decît atît, în expunerea actuală contradictorie a legii, funcționarii practic nu pot fi trași la răspundere pentru omiterea din declarație a proprietăților indicate în declarațiile precedente, deoarece legea însăși îi determină să comită aceste încălcări: indicînd într-un articol că trebuie să declare proprietățile deținute la momentul declarării, iar în alt articol că declarația urmează a fi completată după modelul din anexă, model ce prevede că declarația se referă doar la proprietățile obținute pe parcursul perioadei pentru care se depune.

Soluții recomandate:

- a oferi spațiu pentru indicarea numelor și a relației de rudenie a persoanelor veniturile și proprietățile cărora se declară împreună cu cele ale funcționarului;
- a delimita pe tot parcursul declarației cele declarate de funcționar de cele declarate de el pentru alți membri ai familiei lui;
- a asigura conformitatea declarației cu prevederile art.4 alin.(1) lit. b), prin substituirea expresiei „și proprietăți obținute începînd cu _____200____ și pînă la _____200__” cu expresia „și proprietăți pe care le dețin la momentul actual”.

2.2. Date despre venituri

I. Venituri	
Tipul venitului	Mărimea venitului
1. Venitul obținut la locul de muncă de bază	
2. Venitul obținut din activitatea pedagogică	
3. Venitul obținut din activitatea științifică	
4. Venitul obținut din activitatea de creație	
5. Venitul obținut din depuneri la instituțiile financiare, inclusiv peste hotare	
6. Venitul obținut din valori mobiliare, imobiliare și cote de participare în capitalul agenților economici	
7. Venitul obținut din activitatea de reprezentant al statului în societățile comerciale	
8. Venitul obținut din alte surse legale (pensii, burse, indemnizații, premii etc.)	

Comentarii pe marginea conformității modelului declarației cu exigențele legii

Legea prevede la art.4 că funcționarii declară veniturile, obținute pe parcursul ultimului an de activitate, iar la art.7 că „Declarația se face în scris pe propria răspundere a declarantului și cuprinde informații și date despre veniturile și bunurile proprii, veniturile și bunurile comune și cele ce aparțin soției (soțului), precum și cele ale copiilor minori și ale persoanelor aflate la întreținerea depunătorului declarației.”

În modelul declarației, după cum am menționat, nu se delimitează veniturile realizate de funcționar și cele obținute de membrii familiei împreună cu care face declarația. Mai mult decât atât, modelul declarației sugerează indirect că veniturile urmează a fi declarate doar de către funcționar, deoarece tipurile veniturilor indicate în tabelul de la compartimentul „I. Venituri” sînt adaptate restricțiilor legale de încadrare a funcționarului în alte activități, inclusiv comerciale. În ipoteza în care admitem că nu toți membrii familiei funcționarului sînt și ei funcționari, la rîndul lor, categoriile de venituri prevăzute în declarație nu satisfac necesitățile de declarare a veniturilor realizate de către ei. Precizăm că tipurile de venituri prevăzute în această secțiune a declarației nu conțin toate tipurile de venituri impozabile prevăzute de legislația fiscală, cum ar fi veniturile obținute prin înstrăinarea proprietății, ș.a. Cu toate acestea, Legea nr.1264/2002 prevede expres obligația declarării și a actelor de înstrăinare a proprietății cu orice titlu.

Expunerea practicii de completare a acestui compartiment al declarației

De obicei, funcționarii declară doar propriile venituri, neindicîndu-le pe cele realizate de către alți membri ai familiei. Totuși, anumiți funcționari se străduie să valorifice opțiunea 8. „Venit obținut din alte surse legale (pensii, burse, indemnizații, premii etc.)”, indicînd în dreptul ei salariul soțului sau alte informații (spre exemplu,

„salariul soției din Italia – 90.000 lei” sau „acumulări din anii precedenți – 91.000\$” ș.a.). În alte cazuri, după cum s-a menționat în partea introductivă a acestei secțiuni, declaranții recurg la manipulări ale formularului declarației, în sensul adăugării unor tipuri noi de venituri ori al excluderii parțiale a tipurilor prevăzute.

Estimarea șanselor organelor de control al declarațiilor de a efectua verificarea lor

Dificultățile de verificare a corectitudinii indicării veniturilor funcționarului nediferențiat de cele realizate de membrii familiei sale au fost expuse în subsecțiunea 2.1. Menționăm adițional că dacă aceste venituri ar fi prezentate separat în declarație, atunci comisiile departamentale de control al declarațiilor, fiind constituite în aceeași autoritate în care activează funcționarul, ar avea cel puțin o șansă de a verifica dacă funcționarul a indicat corect propriile venituri, iar în privința membrilor familiei lui – dacă în declarație ar fi indicat numele și relația de rudenie cu declarantul – ar putea solicita informațiile corespunzătoare de la organele care le dețin. Astfel, estimăm șansele verificării corecte de către organele de control al veniturilor introduse în declarație ca fiind reduse, în special în cadrul controlului prealabil desfășurat de către comisiile de control al declarațiilor.

Soluții recomandate:

- a delimita în cadrul acestei secțiuni și pe tot parcursul declarației veniturile declarate de funcționar de cele declarate de el pentru alți membri ai familiei lui, prin includerea unui tabel sau a mai multor tabele suplimentare în care să fie precizate separat veniturile soției și ale altor membri ai familiei aflați în întreținerea persoanei care depune declarația;
- revizuirea tipurilor de venituri incluse în această secțiune a declarației pentru reflectarea tuturor veniturilor impozabile prevăzute de legislația fiscală;
- în special pentru membrii familiei funcționarului este necesară includerea la „Tipul venitului” și a altor categorii de venituri legale.

2.3. Date despre bunuri imobile

II. Bunuri imobile			
Tipul și denumirea	Sediul proprietății (adresa)	Suprafața (m/p)	Valoarea (în lei) conform documentului care certifică proveniența proprietății
1	2	3	4
Loturi de pământ:			
Case de locuit:			
Apartamente:			
Vile:			
Garaje:			
Altă avere imobilă:			

Comentarii pe marginea conformității modelului declarației cu exigențele legii

Art.7 alin.(2) prevede că „Declarația va conține și informațiile privind actele de înstrăinare a proprietății cu orice titlu (contra plată sau gratuit), făcute în timpul exercitării mandatului sau a atribuțiilor de serviciu”. Formularul declarației însă nu cuprinde cerința indicării tranzacțiilor de înstrăinare a proprietăților. Solicitate de autorii prezentului studiu să aprecieze dacă ar fi cazul să se introducă în modelul declarației obligația de a declara informații privind actele de înstrăinare a proprietății cu orice titlu, 59% din comisiile departamentale au reacționat pozitiv³⁵.

Art.13 alin.(2) lit. b), stabilește că se publică și nu constituie informație confidențială lista tuturor bunurilor ce constituie proprietate a subiectului declarării, cu indicarea dacă aparține cu titlu de proprietate sau cu titlu de folosință, inclusiv a celor aflate în afara țării. Observăm însă că modelul declarației nu conține compartimente referitoare la titlul proprietății, precum și date despre titularii nemijlociți ai proprietății respective (funcționarul sau membrii familiei, deține proprietate personal sau în comun cu membrii familiei). Și în acest caz trebuie menționată contradicția dintre prevederile legii și cele ale formularului declarației din anexa ei, referitoare la obligativitatea declarării doar a proprietăților dobândite în perioada pentru care se face declarația sau a celor deținute la momentul depunerii ei³⁶.

Expunerea practicilor de completare a acestui compartiment al declarației

În niciuna dintre declarațiile funcționarilor făcute publice, care au fost examinate cu ocazia realizării studiului, nu au fost găsite mențiuni referitoare la actele de înstrăinare a proprietăților imobiliare. În general, majoritatea declarațiilor analizate conțin informații incomplete despre bunurile imobile. De multe ori se manipulează formularul declarației prin excluderea coloanelor în care se solicită detalii despre tipul proprietății, menționându-se doar, spre exemplu, „un apartament” sau „o casă de locuit în proprietate privată”. În alte cazuri, declaranții completează chiar suplimentar și numărul de camere sau, pe lângă suprafața totală, indică și suprafața locativă. O problemă constantă este neindicarea valorii proprietății imobiliare, chiar dacă legea nu prevede indicarea valorii de piață, ci doar a valorii cuprinse în documentele care certifică proveniența. Pe de altă parte, indicarea valorii conform acestor documente poate ajunge la absurd, în special dacă declarația este pasibilă de publicare. Astfel, au fost depistate declarații în care valoarea proprietății imobiliare (apartamente și case de locuit) era de 3000 de lei, într-un caz fiind indicată și valoarea de 836 de lei. Încă o deficiență care a fost remarcată este că în unele declarații nu se indică în general proprietățile imobiliare deținute, motivul probabil fiind că acestea nu au fost dobândite pe parcursul anului ori că valoarea lor nu depășește 50.000 de lei.

³⁵ Pentru detalii, a se vedea Secțiunea III din răspunsurile la Chestionar, Anexa 2 a studiului.

³⁶ Pentru detalii, a se vedea compartimentul „Comentarii pe marginea conformității modelului declarației cu exigențele legii” din cadrul subsecțiunii 1.1.

Estimarea șanselor organelor de control al declarațiilor de a efectua verificarea lor

Deoarece proprietatea imobiliară este supusă înregistrării obligatorii la organele cadastrale, considerăm că este posibilă efectuarea controlului deținerii sau nu de către declarant a bunurilor imobiliare. Totuși, pentru comisiile de control al declarațiilor această sarcină este mai dificilă, deoarece acestea nu au acces la datele din registrele respective. Pe de altă parte, lipsa informațiilor cu caracter tehnic despre numărul de înregistrare al imobilelor îngreunează efectuarea unui control efectiv. Chiar dacă admitem că adresarea la organele cadastrale în vederea oferirii informației despre bunurile imobile deținute de declarant nu ar fi o problemă, lipsa numelor membrilor familiei face dificilă verificarea imobilelor deținute de ei.

Soluții recomandate:

- delimitarea în cadrul acestei secțiuni a bunurilor imobile declarate de funcționar de cele declarate de el pentru alți membri ai familiei, prin inserarea unei coloane suplimentare în care să fie precizat numele titularului/titularilor bunului imobil respectiv;
- completarea acestei secțiuni din declarație cu solicitarea de a indica actele de înstrăinare ale proprietății imobiliare, valoarea lor, data încheierii actului de înstrăinare și temeiul legal în baza căruia a fost făcut actul de înstrăinare, precum și numărul înregistrării cadastrale a imobilului;
- completarea acestei secțiuni din declarație cu solicitarea de a indica titlul proprietății, data dobândirii ei și temeiul legal de dobândire, precum și numărul înregistrării cadastrale a imobilului;
- completarea sau înlocuirea solicitării de a indica „Valoarea (în lei) conform documentului care certifică proveniența proprietății” cu valoarea estimată de către organele cadastrale în vederea impozitării.

2.4. Date despre bunuri mobile

III. Bunuri mobile			
Tipul și marca	Proveniența proprietății	Valoarea (în lei) conform documentului care certifică proveniența proprietății	Locul înregistrării
1	2	3	4
Autoturisme:			
Camioane:			
Remorci:			
Vehicule motorizate:			
Mașini agricole:			
Transport naval:			
Transport aerian:			
Alte bunuri mobile:			

Comentarii pe marginea conformității modelului declarației cu exigențele legii

Art.4 alin.(2) prevede că sînt pasibile de declarare bunurile mobile a căror valoare nominală depășește 50.000 de lei (considerăm că această marjă nu este justificată, din moment ce pentru anumiți funcționari suma respectivă constituie echivalentul aproximativ al venitului lor anual sau chiar îl depășește). Legea nu conține reguli speciale de declarare a mijloacelor de transport, iar în modelul declarației nu se solicită suficiente date de identificare ale acestora, pentru a permite un control. Întrebate dacă ar fi cazul introducerii obligației de a declara bunurile mobile cu valoare mai mică de 50.000 de lei, 42% din comisiile departamentale au reacționat pozitiv, iar la întrebarea dacă în modelul declarației ar trebui introduse informații privind numărul de înmatriculare a autoturismelor/vehiculelor, 44% au răspuns afirmativ³⁷. În rest, textul legii nu face deosebiri esențiale între bunurile imobile și mobile din care se constituie proprietățile și, prin urmare, comentariile făcute mai sus referitoare la bunurile imobile, în special cele ce țin de: înstrăinarea proprietății, titlul proprietății, titularii nemijlociți ai proprietății, neincluderea în declarație a bunurilor care nu au fost dobîndite în perioada pentru care se face declarația, rămîn valabile și în cazul bunurilor mobile.

Expunerea practicilor de completare a acestui compartiment al declarației

De obicei, funcționarii declară la acest compartiment doar autoturismele, fără a indica însă toate datele solicitate în declarație pentru acestea. De multe ori, declarația este manipulată în această secțiune, prin excluderea unor rînduri sau coloane. În nici una dintre declarațiile care au fost examinate nu s-au depistat cazuri de declarare a altor bunuri mobile, valoarea cărora depășește 50.000 de lei. Unii declaranți omit în totalitate acest compartiment. Probabil, în acest caz acțiunile lor se justifică prin faptul că nu ar deține bunuri mobile cu valoarea de peste 50.000 de lei ori că nu ar fi obținut respectivele proprietăți pe parcursul anului pentru care se depune declarația.

Estimarea șanselor organelor de control al declarațiilor de a efectua verificarea lor

Deoarece informația referitoare la alte bunuri decît mijloacele de transport nu se include în declarații, este dificil a comenta șansele de control al corectitudinii indicării, în special în lipsa unor sesizări externe despre dobîndirea sau înstrăinarea bunurilor și neindicarea acestor date în declarație. Cît privește posibilitatea verificării eficiente a datelor incluse despre autoturismele și alte mijloace de transport deținute, menționăm că această verificare este complicată nu doar din motivul că declaranții omit să indice toate detaliile cerute în declarație și că nu se delimitează proprietățile lor de cele ale membrilor familiei lor, dar și din motivul că declarația solicită doar tipul și marca autoturismelor, dar nu și indicarea modelului și a anului de fabricație, a numărului de înmatriculare.

³⁷ Pentru detalii, a se vedea Secțiunea III din răspunsurile la Chestionar, Anexa 2 a studiului.

Soluții recomandate:

- delimitarea în cadrul acestei secțiuni a bunurilor mobile declarate de funcționar de cele declarate de el pentru alți membri ai familiei lui, prin inserarea unei coloane suplimentare în care să fie precizat numele titularului/titularilor bunului mobil respectiv;
- reducerea în jumătate a valorii bunurilor mobile supuse declarării (de la 50 000 de lei la 25 000 de lei);
- completarea acestei secțiuni din declarație cu solicitarea de a indica actele de înstrăinare ale bunurilor mobile, valoarea lor, data încheierii actului de înstrăinare și temeiul legal în baza căruia a fost făcut actul de înstrăinare, precum și numărul de înmatriculare, modelul și anul de fabricație în cazul mijloacelor de transport;
- completarea acestei secțiuni din declarație cu solicitarea de a indica titlul proprietății, data dobândirii ei și temeiul legal de dobândire, precum și numărul de înmatriculare al mijloacelor de transport.

2.5. Date despre angajamente financiare

IV. Angajamentele financiare		
Obligații față de depunătorul declarației, ale:	Denumirea instituției, companiei, organizației sau numele persoanei	Suma (în lei)
1. Instituției financiare		
2. Companiei de asigurare		
3. Persoanei fizice		
4. Altor organizații, persoane		

Comentarii pe marginea conformității modelului declarației cu exigențele legii

Legea nu face mențiuni speciale referitoare la particularitățile declarării angajamentelor financiare, stabilind doar la art.4 alin.(1) lit. c), că funcționarii declară și angajamentele lor financiare. Din nou nu este clar, dacă este necesar de declarat angajamentele financiare contractate pe parcursul anului pentru care se face declarația sau cele care au ajuns sau nu au ajuns la scadență pe parcursul anului pentru care se depune declarația. Chiar dacă admitem că există reguli diferite pentru declararea veniturilor și pentru declararea proprietăților, neclaritatea persistă oricum, în special pe motiv că noțiunea de „angajament financiar” nu este acoperită nici de categoria veniturilor (dacă angajamentul financiar nu este exigibil), nici de cea a proprietăților, după cum este definită în lege.

Expunerea practicilor de completare a acestui compartiment al declarației

În mai multe cazuri, declaranții manipulează formularul declarației în vederea excluderii acestui compartiment. În alte cazuri frecvente, persoanele care depun declarații nu indică nimic la acest compartiment. Există declarații în care se indică denumirea băncii și mărimea sumei. În aceste cazuri nu este clar dacă este vorba despre depuneri bancare ale declarantului sau despre credite bancare contractate de către acesta. Au fost depistate și declarații care indică doar valoarea angajamentului financiar, dar nu și instituția financiară. Practica declarării mai relevă că nu se specifică titularul respectivului angajament financiar și nici nu se delimitează angajamentele financiare ale persoanei care depune declarația de angajamentele soțului/altor persoane, aflate în întreținerea declarantului.

Estimarea șanselor organelor de control al declarațiilor de a efectua verificarea lor

În situația în care nu se precizează numele persoanei care și-a asumat angajamentul financiar, tipul acestui angajament (depozit, împrumut, credit ș.a.), data la care a fost contractat și data la care acesta ajunge la scadență, numărul contului bancar, tipul de cont (în cazul depozitelor bancare) sau alt număr tehnic de identificare a angajamentului financiar, este dificilă efectuarea controlului prealabil de către comisiile de control sau chiar a controlului *de facto* de către Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, în special dacă lipsesc semnalările externe despre încălcarea regulilor de declarare referitoare la angajamentele financiare.

Soluții recomandate:

- delimitarea în cadrul acestei secțiuni a angajamentelor financiare declarate de funcționar de cele declarate de el pentru alți membri ai familiei lui, prin inserarea unei coloane suplimentare în care să fie precizat numele titularului/titularilor respectivului angajament financiar;
- completarea acestei secțiuni din declarație cu solicitarea de a indica tipul angajamentului financiar (depozit, credit, împrumut ș.a.), data la care a fost contractat și data la care acesta ajunge la scadență, numărul contului bancar, tipul de cont (în cazul depozitelor bancare) sau alt număr tehnic de identificare a angajamentului financiar.

2.6. Date despre deținerea cotei-părți a valorilor mobiliare în capitalul agenților economici

V. Cota-parte a valorilor mobiliare în capitalul agenților economici				
Denumirea întreprinderii	Sediul, adresa juridică	Tipul de activitate	Prețul valorilor mobiliare	Venitul anual

Comentarii pe marginea conformității modelului declarației cu exigențele legii

Art.4 alin.(1) lit. d) al legii prevede că funcționarii declară și cota-parte a valorilor mobiliare în capitalul agenților economici. Și în acest caz persistă neclarități vizînd declararea doar a cotei-părți a valorilor mobiliare în capitalul agenților economici care au fost achiziționate pe parcursul anului pentru care se face declararea sau care se dețin la momentul declarării. Se constată și neclarități legate de declararea colectivă de către funcționar a propriilor cote-părți ale valorilor mobiliare în capitalul agenților economici și a celor deținute de soț și/sau de alți membri ai familiei, aflați în întreținerea sa.

O altă problemă este neindicarea nici în lege, nici în modelul declarației a altor forme de participare în capitalul agenților economici, pe lîngă valorile mobiliare. Or, această cerință a legii exclude posibilitatea de a declara participarea în alte societăți comerciale decît cele cu forma juridică de organizare de societăți pe acțiuni. Solicitate de autorii studiului să aprecieze dacă ar fi cazul introducerii în modelul declarației a obligației de a declara informații privind alte forme de participare (cote, participațiuni, părți sociale) în capitalul agenților economici cu orice formă de organizare, majoritatea covîrșitoare de 85% din comisiile departamentale au reacționat pozitiv³⁸.

Expunerea practicilor de completare a acestui compartiment al declarației

În mai multe cazuri declaranții manipulează formularul declarației în vederea excluderii acestui compartiment. În alte cazuri frecvente, persoanele care depun declarații nu indică nimic la acest compartiment. Există declarații în care se completează, integral sau parțial, și acest compartiment. În niciuna din declarații nu au fost menționate acte de înstrăinare a cotei-părți a valorilor mobiliare în capitalul agenților economici.

Estimarea șanselor organelor de control al declarațiilor de a efectua verificarea lor

În principiu, informația solicitată în declarație este suficientă pentru efectuarea unui control real, deoarece există o evidență în registre speciale ale valorilor mobiliare. Cu toate acestea, considerăm că în lipsa precizărilor ulterioare despre deținătorul exact al acestora, controlul poate deveni foarte anevoios. De asemenea, ar putea fi utilă și indicarea tipului valorilor mobiliare deținute (acțiuni, obligațiuni etc.), precum și a datei la care au fost dobîndite.

³⁸ Pentru detalii, a se vedea Secțiunea III din răspunsurile la Chestionar, Anexa 2 a studiului.

Soluții recomandate:

- delimitarea în cadrul acestei secțiuni a cotelor-părți ale valorilor mobiliare în capitalul agenților economici declarate de funcționar de cele declarate de el pentru alți membri ai familiei lui, prin inserarea unei coloane suplimentare în care să fie precizat numele titularului/titularilor respectivelor cote;
- completarea acestei secțiuni din declarație cu solicitarea de a indica tipul cotei-părți a valorilor mobiliare în capitalul agenților economici (acțiuni, obligațiuni ș.a.), data la care au fost dobândite;
- completarea Legii nr.1264/2002 și a acestei secțiuni din declarație cu solicitarea de a indica informații privind alte forme de participare (cote, participațiuni, părți sociale) în capitalul agenților economici cu orice formă de organizare;
- completarea acestei secțiuni din declarație cu solicitarea de a indica actele de înstrăinare cotelor-părți ale valorilor mobiliare în capitalul agenților economici, valoarea lor, data încheierii actului de înstrăinare și temeiul legal în baza căruia a fost făcut actul de înstrăinare.

2.7. Clauza de asumare a răspunderii pentru datele incluse în declarație

Prezenta declarație constituie act public și răspund, conform legislației, pentru inexactitatea sau caracterul incomplet al informațiilor și datelor care se conțin în ea.

Data _____

Semnătura _____

Notă: Proprietarii de bunuri comune depun o singură declarație, ceilalți făcând referință la această declarație.

Comentarii pe marginea conformității modelului declarației cu exigențele legii

Stârnește curiozitate clauza cuprinsă la sfârșitul formularului declarației, înainte de locul lăsat pentru semnătură și dată, potrivit căreia, „declarația constituie act public”, pe când art.6 alin.(1) și (2) ale legii stipulează că aceeași declarație „reprezintă un act personal” și „confidențial”.

La fel, pare a fi neobișnuită mențiunea din aceeași clauză, conform căreia, funcționarul care depune declarația își asumă răspunderea „conform legislației, pentru inexactitatea sau caracterul incomplet al informațiilor și datelor care se conțin în ea”. Totodată, art.14 al Legii prevede că persoanele care depun declarații poartă răspundere disciplinară sau contravențională pentru: a) neprezentarea declarației în termenele stabilite, fără motive întemeiate; b) eschivarea de la prezentarea declarației; c) indicarea intenționată a datelor incorecte în declarație. Același articol și legislația de sancționare par să fi uitat să includă o prevedere referitoare la furnizarea datelor incomplete în declarație.

Soluții recomandate:

- introducerea în art.14 al Legii și în legislația de sancționarea răspunderii pentru furnizarea datelor incomplete în declarație.

În concluzia acestei secțiuni, constatăm că neconcordanțele grave care există între prevederile Legii nr.1264/2002 și formularul declarației anexate la ea generează practici diverse de interpretare a veniturilor și bunurilor care urmează a fi declarate de către funcționarii publici. Aceste deficiențe sînt deseori rezolvate de către funcționari prin modificarea structurii și conținutului declarației impuse de lege, completînd-o cu noi secțiuni, însă de cele mai multe ori simplificînd-o într-o manieră convenabilă funcționarilor publici. Asemenea practici inconsistente de completare a declarațiilor subminează germenii reușitei oricărui control eficient al corectitudinii completării lor, nefiind posibilă nici măcar o sistematizare sau o evidență adecvată a acestora.

SECȚIUNEA 3.

CAPACITĂȚILE ADMINISTRATIVE –

CADRUL INSTITUȚIONAL DE CONTROL AL VENITURILOR

ȘI AL PROPRIETĂȚII – CONTROLUL INTERN

Cadrul instituțional al mecanismului de verificare a declarațiilor cu privire la venituri și proprietate este format din:

- *entități care efectuează controlul prealabil al declarațiilor – Comisia centrală de control (CCC) și comisiile departamentale de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate (CDC);*
- *autoritatea abilitată cu funcția de efectuare a controlului de facto al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate – Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și a Corupției (CCCEC);*
- *instituții care sancționează persoanele culpabile de încălcarea modului de prezentare și completare a declarațiilor – CCCEC, organele procuraturii și instanțele judecătorești.*

Secțiunea analizează eficiența comisiilor prin prisma oportunității reglementărilor în vigoare, dar și a practicii de aplicare a acestor reglementări, abordând și percepțiile comisiilor despre eficiența mecanismului existent de verificare (secțiunea 3.1.). De asemenea, sînt prezentate și analizate informațiile oferite de instituțiile abilitate cu atribuții de control de facto (secțiunea 3.2.) și control judiciar, în baza informațiilor transmise de CCCEC, Procuratura Generală și Procuratura Anticorupție³⁹ (secțiunea 3.3.).

Tabloul real al situației ar fi fost imposibil de conturat în lipsa unor informații oferite „direct de la sursă”, motiv pentru care autoritățile menționate mai sus au fost solicitate să completeze un chestionar și să furnizeze unele date statistice⁴⁰.

3.1. Comisiile de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate (controlul prealabil)

Rolul comisiilor de control este crucial pentru funcționarea instituției declarării veniturilor și proprietăților, deoarece, anume aceste entități constituie filtrul primar și decisiv pentru toate declarațiile depuse de funcționari, controlul prealabil al declarațiilor efectuat de comisii fiind, de cele mai multe ori, și cel final⁴¹.

³⁹ O solicitare similară a fost transmisă și pe adresa Curții Supreme de Justiție încă la 5 februarie 2009, răspunsul la care, cu regret, nu a fost primit nici pînă la data întocmirii acestui studiu.

⁴⁰ Modelul chestionarului este prezentat în Anexa nr. 1 a studiului.

⁴¹ Analiza chestionarelor completate de CDC a demonstrat că din numărul total de 14.796 de declarații depuse în perioada 2003-2008 de către subiecții declarării, nereguli au fost depistate doar în 641 de declarații (ceea ce reprezintă 4,3%). Potrivit chestionarelor, aceste declarații au fost transmise către CCCEC pentru efectuarea controlului de facto. În mod neașteptat, CCCEC ne-a informat că în perioada 2003-2008 nu a primit nicio sesizare de la CDC pentru efectuarea controlului de facto.

Articolul 9 din Legea nr.1264/2002 stabilește că subiecții declarării veniturilor și a proprietății specificați la art.3, lit. a) depun declarațiile la Comisia centrală de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate (denumită în continuare *Comisie centrală de control, CCC*), iar subiecții declarării veniturilor și a proprietății menționați la art.3 lit. b) depun declarațiile la Comisia departamentală de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate a Aparatului Guvernului, cei menționați la lit. c) și d) – la comisia departamentală constituită de autoritatea publică care, potrivit Constituției sau altor legi, a emis actul de numire în funcție a declarantului, iar consilierii în consiliile locale – la Comisia departamentală constituită de către președintele raionului sau primarul unității administrativ-teritoriale respective (denumită în continuare *Comisie departamentală de control, CDC*).

Așa fiind, Legea nr.1264/2002 deosebește comisiile abilitate cu funcția de colectare și control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate doar prin categoriile subiecților declarării. În principiu, aceste comisii au un statut similar și se bucură, practic, de aceleași drepturi și obligații. În continuare, vom analiza separat funcționarea Comisiei centrale de control (subsecțiunea 3.1.1.) și funcționarea comisiilor departamentale de control (subsecțiunea 3.1.2.), tratând aspectele ce țin de instituirea, componența (membrii), competențele și activitatea acestor comisii.

3.1.1 Comisia centrală de control (CCC)

- **Instituirea CCC**

Potrivit art.11 al Legii nr.1264/2002, CCC se constituie din 9 membri, numiți pe bază de paritate, a câte 3 reprezentanți, respectiv, din partea Parlamentului, a Președintelui Republicii Moldova și a Guvernului, și activează în baza Regulamentului, aprobat de Parlament. Regulamentul privind modul de organizare și funcționare a CCC a fost aprobat prin Legea nr.1576/2002⁴², în aceeași zi fiind desemnați și reprezentanții Parlamentului în cadrul CCC⁴³. Guvernul și Președintele și-au desemnat reprezentanții în cadrul CCC cu o lună mai târziu⁴⁴. Astfel, CCC a fost constituită aproape de finele lunii ianuarie 2003, adică, în preajma expirării termenului fixat inițial pentru depunerea primelor declarații. O lună mai târziu după constituirea efectivă a CCC, a devenit clar că CCC nu a fost formată în termene utile pentru colectarea instantanee a unui număr de aproximativ 1500 de declarații până la data de 31 ianuarie 2003 și au fost adoptate modificări⁴⁵ prin care primul termen de depunere a declarațiilor a fost prelungit până la 31 iulie 2003.

⁴² Cît privește calitatea și „încărcătură normativă” a acestui Regulament, se impun câteva observații. Dacă analizăm Regulamentul în coroborare cu Legea nr.1264/2002 vom fi surprinși să constatăm că acest Regulament „clonează” de fapt Legea. Din cele 28 de puncte ale Regulamentului, cel puțin 14 (adică 50%) reproduc în mod fidel conținutul Legii nr.1264/2002, iar între celelalte 14 puncte 2 prevederi similare se regăsesc în secțiuni diferite (punctul 10 și punctul 22 din Regulament).

⁴³ HP nr.1575/2002, publicată în Monitorul Oficial nr.178-181/1382 din 27.12.2002.

⁴⁴ HG nr.71/2003, publicată în Monitorul Oficial nr.10/61 din 28.01.2003.

⁴⁵ Legea nr.85/2003.

- **Membrii CCC**

Calitatea membrilor Comisiei trezește anumite nedumeriri. În special, nu este clar de ce s-a procedat la desemnarea unor persoane în rang de ministru sau deputat. Urma oare rangul acestora să contribuie la o activitate mai eficientă a Comisiei ori să-i confere un statut deosebit? Având în vedere că activitatea funcționarilor de un asemenea nivel este destul de intensă, este greu de imaginat că aceștia purced la examinarea minuțioasă a fiecărei declarații în parte ori că ar face confruntarea declarațiilor pentru fiecare subiect separat⁴⁶. Legea nr.1264/2002 nu prevede expres că persoanele numite în CCC trebuie să dețină rangul de ministru sau deputat. Dacă se urmărea o eficiență reală a activității CCC, puteau fi desemnate și alte persoane în această comisie, inclusiv din afara executivului sau a legislativului, neafiliate politic. O asemenea abordare ar fi asigurat CCC o mai mare marjă de credibilitate și ar fi exclus conflictele inevitabile de interese, atunci când miniștrii sau deputații, membri ai CCC, urmau să examineze propriile declarații sau declarațiile depuse de colegii lor.

Funcționarea CCC cunoaște anumite particularități în raport cu reglementările paralele prevăzute pentru funcționarea CDC:

- președintele CCC și secretarul acesteia sînt aleși de către membrii Comisiei⁴⁷;
- durata mandatului membrilor CCC este pe perioada mandatului organelor care i-au numit;
- la decizia CCC termenul controlului prealabil al declarațiilor poate fi prelun- git pentru un termen de pînă la 30 de zile lucrătoare⁴⁸.

Putem admite că, în cazul CCC, s-a dorit asigurarea unei autonomii sporite, oferin- du-i-se privilegiul de a-și alege președintele și secretarul. În realitate, numirea din oficiu a unui președinte și a secretarului ar fi fost problematică, ținînd cont de nive- lul de „reprezentativitate” a comisiei, precum și de faptul că nu există un act norma- tiv unitar privind stabilirea componenței acesteia.

Referitor la durata mandatului membrilor CCC, menționăm că niciun act de numire a lor⁴⁹ nu conține reguli certe referitoare la durata mandatului. Spre exemplu, nu este clar, ce se va întîmpla și cine va verifica declarațiile în anii electorali, cînd man- datul de legislator al membrilor numiți de Parlament expiră și aceștia nu mai pot deține calitatea de membri ai CCC.

⁴⁶ Un simplu calcul matematic privind numărul subiecților care urmează să depună declarații la Comisia centrală de control, în sensul lit. a) din articolul 3 al Legii nr.1264/2002 demonstrează că asumarea îndatoririi de efectuare a unui control eficient al declarațiilor depuse este o sarcină practic irealizabilă, îndeosebi pentru o persoană încadrată permanent în alte activități importante, iar activitățile de verificare a declarațiilor fiind doar adiționale și desfășurate „pe baze obștești”.

⁴⁷ Nu există un act normativ unitar privind componența integrală a CCC, cine a fost ales în calitate de președinte și cine este secretarul acestei comisii. Asemenea informații nu au fost date publicității deocamdată în vreo sursă de informații oficială.

⁴⁸ Punctul 20 din Regulamentul CCC, introdus prin Legea nr.137/2004.

⁴⁹ HP nr.1575/2002, Decretul Președintelui nr.1091/2003, HG nr.71/2003.

- **Competența CCC**

Competența CCC este reglementată de Legea nr.1264/2002 și de Regulamentul⁵⁰ aprobat în vederea executării acesteia, potrivit căreia CCC dispune de următoarele atribuții:

- a) colectează declarațiile cu privire la venituri și proprietate;
- b) verifică corectitudinea completării declarațiilor, caracterul complet și exactitatea informației și datelor expuse în ele;
- c) eliberează depunătorului declarației o dovadă de primire;
- d) prezintă materialele necesare CCCEC, în cazul depistării, în procesul controlului, a elementelor componente ale unei încălcări, inclusiv infracțiuni;
- e) antrenează specialiști pentru efectuarea controlului.

Considerăm că două din aceste atribuții nu sînt tocmai precise, și anume atribuția de colectare a declarațiilor și atribuția de eliberare a dovezii de primire a declarației, reglementarea căreia conține anumite neclarități: care este totuși locul (sediul autorității) unde se depun declarațiile? Cine este persoana abilitată să elibereze dovezile de primire⁵¹? Cine urmărește ca persoanele numite sau alese/eliberate sau demise în/din funcție să depună declarația în termenul fixat? Ce se întâmplă dacă persoanele numite nu au depus declarațiile? Cu regret, niciuna din legi nu oferă vreun răspuns la întrebările puse, ceea ce determină și caracterul extrem de confuz al mecanismului depunerii și verificării declarațiilor.

- **Activitatea CCC**

Potrivit art.10 al Legii nr.1264/2002, Comisia centrală de control, ca și comisiile departamentale, este responsabilă de colectarea declarațiilor și controlul prealabil al acestora. Controlul prealabil al declarației se efectuează în două etape. În prima etapă – în termen de 15 zile lucrătoare de la data depunerii declarației – se verifică existența acesteia și corectitudinea completării ei, iar informațiile și datele prezentate se compară cu cele din anul precedent. În etapa a doua – în termen de 30 de zile lucrătoare de la data încheierii primei etape – se verifică exactitatea informațiilor și datelor prezentate, prin confruntare cu informațiile și datele furnizate de autoritățile publice competente.

Ținînd cont de rangul înalt al reprezentanților delegați să asigure activitatea CCC, modul în care aceștia efectuează o verificare minuțioasă a declarațiilor pare a fi la fel de incert ca și periodicitatea convocării ședințelor Comisiei⁵². Pentru asigurarea controlului complet al tuturor declarațiilor în etapa a doua, CCC ar trebui să întrețină o corespondență intensă cu alte autorități, dar nu este clar cine este responsabil în acest caz de ținerea lucrărilor de secretariat ale Comisiei. Cu greu ne putem imagina că secretarul și membrii CCC, sau chiar președintele acesteia, întocmesc personal solicitări de furnizare a informației de la autorități în privința tuturor declaranților,

⁵⁰ Punctul 8 din Regulamentul privind modul de organizare și de funcționare a CCC.

⁵¹ P.17 al Regulamentului CCC atribuie această îndatorire „persoanei îndreptățite”, fără a concretiza calitatea și statutul exact al acesteia.

⁵² În p.12 al Regulamentului CCC este prevăzut că aceasta „se întrunește în ședințe în măsura necesităților”.

confruntându-le apoi cu datele incluse separat în fiecare declarație depusă pentru anul respectiv.

Deși buna organizare a activității CCC a fost pusă de mai multe ori la îndoială unica modificare operată în Regulamentul acesteia s-a referit la posibilitatea CCC de a prelungi din oficiu durata controlului declarațiilor pe un termen de până la 30 de zile lucrătoare⁵³.

Pentru a reflecta în prezenta lucrare o percepție cât mai reală cu privire la funcționarea și activitatea CCC, membrii ei au fost solicitați să ofere informații prin completarea unui chestionar, în care să includă anumite date de evidență statistică primară pentru perioada 2003-2008, cum ar fi: numărul anual de ședințe ale comisiei; numărul de persoane obligate să depună declarații la CCC, raportat la numărul de persoane care efectiv au depus declarații și explicarea divergențelor dintre ele; numărul anual de declarații în care au fost depistate nereguli și numărul de sesizări ale CCCEC în vederea efectuării controlului *de facto*. De asemenea, membrii CCC au fost invitați să expună în chestionar unele aprecieri ale eficienței mecanismului declarării veniturilor și a proprietății în Republica Moldova⁵⁴. Cu regret, în răspunsul său CCC s-a eschivat de la completarea chestionarului, invocând motivul că „întrebările din chestionar au un caracter analitic, de sinteză sau necesită aprecieri personale și subiective privind activitatea comisiei, iar Legea privind accesul la informație stabilește o procedură specială pentru elaborarea și furnizarea lor. Astfel, efectuarea acestui studiu nu intră în competența Comisiei”⁵⁵.

Considerăm că răspunsul oferit de CCC vorbește de la sine despre buna organizare și funcționare a Comisiei, din moment ce nu este în stare să furnizeze niciun fel de date despre numărul ședințelor sale ținute anual, numărul persoanelor obligate să depună declarații, numărul de declarații efectiv depuse și al declarațiilor în care au fost admise încălcări de completare. Acest fapt denotă că CCC nu ține o evidență și statistici referitoare la activitatea sa de colectare și control prealabil al declarațiilor. Or, asemenea date au fost apreciate în răspunsul CCC ca având „caracter analitic, de sinteză sau necesitând aprecieri personale și subiective”, fiind echivalente cu „efectuarea unui studiu ce nu intră în competența Comisiei”.

În lipsa disponibilității CCC de a coopera în vederea elucidării aspectelor ce țin de activitatea sa nemijlocită, s-a încercat identificarea unor informații în sursele media publice, după cum ne-a sugerat în scrisoarea sa președintele CCC, dar aceste informații s-au dovedit a fi insuficiente pentru scopurile studiului. Unica sursă identificată, în care au fost depistate parțial informațiile solicitate, a fost primul Raport

⁵³ Legea nr.137/06.05.2004.

⁵⁴ Pentru detalii a se vedea Secțiunea II din răspunsurile la Chestionar, Anexa 2 a studiului.

⁵⁵ Scrisoarea nr. 25 din 6 martie 2009. Autorii prezentei lucrări au încercat să identifice prevederile în Legea privind accesul la informații care ar justifica refuzul CCC de a prezenta informațiile respective, însă fără succes. Menționăm că informațiile solicitate nu pot fi considerate nici informații care constituie secret de stat, nici informații cu caracter limitat. Prin urmare, refuzul CCC de a ne furniza aceste informații nu este îndreptățit, cu atât mai mult cu cât în răspuns nu se face referire la un articol concret din Legea privind accesul la informații.

de conformitate⁵⁶ al Republicii Moldova adoptat de GRECO în decembrie 2005 cu privire la primul ciclu de evaluare (pentru detalii, a se vedea și Anexa 3 a studiului). În raport se menționează:

„În fiecare an Comisia primește în jur de **1500** de declarații care sînt examinate pentru a stabili dacă ele au fost completate conform dispozițiilor legale. În plus ea controlează și confruntă datele acestea cu cele, de care dispun autoritățile publice competente. Comisia a constatat că cele mai frecvente încălcări sînt următoarele:

- nu sînt indicate veniturile membrilor familiei, dar numai ale persoanelor care depun declarația;
- nu este indicată totdeauna valoarea bunurilor imobiliare;
- nu este adresa și/sau suprafața loturilor de pămînt de pe lîngă imobil;
- nu este indicată perioada pentru care este depusă declarația, alte încălcări.

În toate aceste cazuri Comisia care pînă în prezent nu a stabilit și nici nu a fost sesizată despre declarații frauduloase a cerut completarea declarațiilor conform legii, ceea ce și s-a făcut. În 2005 Comisia a avut **șase ședințe**. Toate declarațiile sînt sistematizate și stocate în arhiva Comisiei”.

Din textul de mai sus, observăm că, pentru a evalua conformarea Republicii Moldova la recomandările din cadrul primului ciclu de evaluare, GRECO a adresat Guvernului Republicii Moldova aceleași întrebări firești cu privire la activitatea CCC, pe care le-au formulat și autorii studiului de față. GRECO a reușit să obțină de la CCC răspunsuri concludente și informații concrete, iar nouă ne rămîne doar să regretăm reticența și lipsa de transparență a CCC cu privire la activitatea ei și lipsa deschiderii față de societatea civilă.

Examinînd funcționalitatea CCC, se constată că ea exercită un rol pur formal, redus la simpla colectare a declarațiilor, fără a le verifica, după cum prevede legislația cadru. Această instituție „fantomă” mai curînd mimează activitatea de control al declarațiilor decît o exercită în realitate, încercînd să ascundă controlul inexistent al declarațiilor după un paravan dens de netransparență.

3.1.2. Comisiile departamentale de control (CDC)

- **Instituirea CDC**

Potrivit art.9, alin.(2) al Legii nr.1264/2002 și a p.1 din Regulamentul privind modul de organizare și funcționare a comisiilor departamentale de control, acestea se constituie de către autoritatea publică care, conform Constituției, a emis actul de numire în funcție a declarantului. Ca și în cazul CCC, constituirea întîrziată a CDC a fost condiționată de adoptarea Regulamentelor de activitate ale comisiilor; peste 5 luni după adoptarea Legii nr.1264/2002. O parte din comisiile departamentale s-au constituit și au început activitatea de colectare a primelor declarații mai tîrziu de anul 2003, unele începînd activitatea de colectare a declarațiilor doar în anul 2007,

⁵⁶ Raportul de conformitate al Republicii Moldova adoptat de GRECO la cea de a 26-a reuniune plenară (Strasbourg, 5-9 decembrie 2005), paragraful 30. Pentru detalii, a se vedea site-ul oficial al GRECO <http://www.coe.int/greco>

ceea ce demonstrează că momentul intrării în vigoare și al aplicării efective a ambelor legi a fost incert pentru autoritățile care urmau să le aplice⁵⁷.

Spre deosebire de CCC, despre care se știe cu certitudine că este doar una, în cazul CDC nu există aceeași siguranță, numărul lor fiind dificil de estimat, avînd în vedere că Legea nr.1264/2002 și Anexa nr.2 la Legea nr.1576/2002 conțin referințe la cîteva categorii de CDC, clasificate în funcție de categoriile subiecților care depun declarații. Prin urmare, putem afirma că există cu certitudine o CDC în cadrul Aparatului Guvernului pentru categoriile de subiecți specificați la art.3, lit. b) din Legea nr.1264/2002, dar nu este clar dacă pentru angajații din cadrul Aparatului Guvernului este creată o altă CDC sau dacă acești angajați depun declarațiile la aceeași comisie⁵⁸.

Cît privește restul categoriilor CDC, urmînd logica prevederilor legale relevante, ele urmau a fi create la nivelul fiecărui raion și al fiecărui municipiu/oraș sau sat/comună. Dar există neclarități referitoare la înființarea și funcționarea CDC în cadrul UTA Găgăuzia. De altfel, Legea nr.1264/2002 nu prevede obligații distincte de depunere a declarației pentru Bașcanul Găgăuziei sau pentru Președintele și membrii Adunării Populare ai autonomiei.

• **Membrii CDC**

Spre deosebire de CCC, membrii CDC sînt numiți de către conducătorii autorităților publice, iar la nivel local – de către președinții raioanelor sau primarii unităților administrativ-teritoriale⁵⁹. Mandatul membrilor acestor CDC este de 3 ani⁶⁰, președintele fiind numit de către conducătorul autorității, iar secretarul – de către președintele CDC.

Modalitatea de numire a președintelui și a secretarului CDC este o trăsătură ce le deosebește de CCC. O altă deosebire dintre ele este că prevederile legale favorizează CCC, care poate să prelungească perioada controlului cu 30 de zile, pe cînd CDC nu se bucură de acest privilegiu. În rest, prevederile regulatorii ale ambelor categorii de comisii sînt identice. Între CCC și CDC nu există o relație de subordonare, fiecare exercitîndu-și activitatea în mod autonom și discreționar, fără a fi supravegheate/verificate de alte autorități sau instanțe ierarhic superioare. În același timp, pentru CDC persistă aceleași conflicte de interese inevitabile, cînd membrii CDC vor fi nevoiți să examineze propriile declarații, or, Legea nu oferă o soluție alternativă în acest caz.

• **Competența CDC**

Competența CDC nu se deosebește de competența CCC descrisă în cadrul subsecțiunii anterioare, cu excepția subiecților ale căror declarații cărora le colectează și le controlează.

⁵⁷ A se vedea Secțiunea I din răspunsurile la Chestionar, Anexa 2 a studiului.

⁵⁸ Din răspunsul Aparatului Guvernului la chestionarul adresat CDC această situație la fel nu este clară.

⁵⁹ P.11 din Anexa nr. 2 la Legea nr.1576/2002.

⁶⁰ P.3 din Anexa nr. 2 la Legea nr.1576/2002.

- **Activitatea CDC**

Încercînd să facem o apreciere a activității CDC, autorii lucrării au solicitat unui număr de 49 de CDC să completeze un chestionar. 19 dintre CDC nu au oferit niciun răspuns, reprezentanții altor 2 CDC au dat un răspuns prin care s-au eschivat de la completarea chestionarului⁶¹, iar 28 de CDC au dat curs acestei solicitări, expedind chestionarele completate. În raport cu CCC, care a refuzat să ne răspundă, reprezentanții CDC s-au dovedit a fi mai temerari, răspunzînd la majoritatea întrebărilor incluse în chestionar fără a invoca pretinsa încălcare a Legii privind accesul la informații. CDC au completat chestionarul cu unele variații, anumite aspecte, din motive necunoscute de noi, fiind lăsate fără nicio apreciere⁶².

Examinînd chestionarele completate, am constatat că, în medie, din momentul constituirii, componența CDC a fost modificată de 4 ori. Modificarea componenței comisiilor departamentale pare a fi firească, ținînd cont de faptul că mandatul membrilor este de 3 ani și, respectiv, componența unei comisii constituite din 2003 urma să fie modificată deja de 3 ori⁶³. Stîrnesc curiozitate situațiile cînd componența CDC nu a fost modificată niciodată sau a fost modificată doar o singură dată⁶⁴.

O practică enunțată în răspunsurile la chestionar, este includerea reprezentantului CCCEC în componența comisiilor departamentale⁶⁵. Nu dispunem de informații privind temeiul implicării reprezentanților CCCEC în activitatea CDC: în calitate de membri sau fiind antrenați în calitate de specialiști, în sensul lit. e) p. 10 din Anexa nr. 2 a Legii nr.1576/2002. În orice caz, considerăm că implicarea angajaților CCCEC în cadrul CDC, ținînd cont de prevederile legale existente, nu este justificată, deoarece ei se pot pomeni în situații de conflict, dacă unele declarații vor trebui supuse controlului *de facto*, exercitat în exclusivitate de către CCCEC.

Resursele umane ale CDC sînt considerate suficiente de către toți reprezentanții CDC, resursele financiare și tehnice au fost considerate suficiente în proporție de 75% și, respectiv, 91%. Aici se impune precizarea că activitatea membrilor comisiei este realizată „pe baze obștești”, alocații financiare distincte pentru susținerea activității CDC nefiind prevăzute.

Încercînd să aflăm metodele aplicate la controlul declarațiilor: metoda completă, metoda selectivă și, eventual, altă metodă care urma a fi specificată, am constatat că nu există o practică unitară de control al declarațiilor: 60% din CDC au afirmat că aplică metoda completă de verificare, în timp ce 40% preferă să aplice metoda selectivă, fără a specifica în răspuns eșantionul declarațiilor verificate selectiv și criteriile de selecție a acestora. Această stare de fapt, constatată din chestionare, este interesantă prin aceea că, deși Legea nr.1264/2002 și Legea nr.1576/2002 nu oferă CDC discreția verificării selective a declarațiilor, practica demonstrează con-

⁶¹ Răspunsurile acestor CDC sunt reproduse în subsecțiunea „Chestionarele CAPC” din secțiunea 4 a acestui studiu.

⁶² Spre exemplu, întrebarea privind suficiența resurselor financiare destinate activității CDC cel mai frecvent a fost lăsată în afara oricăror aprecieri.

⁶³ Această concluzie poate fi valabilă, doar dacă autoritățile care au instituit CDC nu interpretează în mod permisiv Legea nr.1576/2002, admițînd posibilitatea prelungirii mandatului membrilor CDC pentru o perioadă nelimitată.

⁶⁴ Pentru detalii, a se vedea Secțiunea II din răspunsurile la Chestionar, Anexa 2 studiului.

⁶⁵ *Ibidem*.

trariul. Pe de altă parte, avînd în vedere că membrii CDC activează în lipsa oricărei remunerări, ar fi zadarnică așteptarea ca ei să efectueze controlul riguros impus de lege. De altfel, reprezentantul unei CDC a evitat să se pronunțe cu privire la metoda de control aplicată, invocînd faptul că nu există norme concrete privind modul de verificare a declarațiilor.

O problemă care afectează în mod direct eficiența activității CDC este lipsa unei baze de date a declarațiilor sau a informațiilor cu privire la subiecții declarării. Astfel, potrivit răspunsurilor la chestionar, doar 23% din respondenți au afirmat că dispun de o bază de date pentru evidența declarațiilor, pe cînd 77% au menționat lipsa unei asemenea baze⁶⁶.

Rugate să prezinte informații despre sesizările de a verifica anumite declarații, primite de la instituții publice sau persoane particulare, CDC au indicat că asemenea sesizări au fost înaintate doar de către CCCEC (informații despre 10 sesizări).

Cît privește volumul sesizărilor transmise de CDC la CCCEC în perioada 2003-2008 despre declarațiile în care au fost depistate nereguli, în vederea efectuării de către CCCEC a controlului *de facto*, răspunsurile din chestionare indică un număr total de 641 de sesizări despre asemenea declarații⁶⁷.

În același timp, am solicitat CDC să aprecieze eficiența mecanismului controlului prealabil și al controlului *de facto*. Sinteza aprecierilor CDC a reliefat o situație inedită: 3/4 din respondenți care afirmă că nu au sesizat niciodată CCCEC au apreciat că controlul *de facto* este eficient, deși nu aveau cum să știe, odată ce nu au văzut CCCEC în acțiune, iar 1/3 din CDC care susțin că au sesizat CCCEC au considerat controlul prealabil ineficient⁶⁸.

Evaluarea activității CDC, atît prin prisma reglementărilor legislative, cît și prin prisma răspunsurilor oferite demonstrează că, deși modul de organizare a acestor comisii este afectat de anumite disfuncționalități, similare CCC, activitatea propriu-zisă a comisiilor departamentale este mai puțin latentă și formală decît în cazul CCC. Explicații ar fi mai multe, dar cele mai evidente sînt că în componența CDC activează funcționari de un rang inferior, dar cu un simț al responsabilității mai pronunțat. Și chiar faptul că respectivele comisii sînt formate printr-un act al superiorului ierarhic are rolul său de mobilizare și responsabilizare.

⁶⁶ Lipsa bazelor de date a fost intuită din momentul în care am solicitat informații de la CDC. În lipsa unor baze de date adecvate, completarea acestor chestionare a fost mai dificilă.

⁶⁷ Aceste răspunsuri ale CDC vor fi examinate suplimentar în subsecțiunea 3.2 în raport cu informația oferită de către CCCEC la solicitarea de prezentare a unor informații despre controalele *de facto* realizate de către CCCEC.

⁶⁸ Pentru detalii, a se vedea Secțiunea II, p.2 din răspunsurile la Chestionar, Anexa 2 a studiului.

3.2. Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției (controlul *de facto*)

Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și a Corupției (CCCEC) este abilitat cu funcția de control *de facto* al declarațiilor⁶⁹ și intervine atunci când, în procesul controlului prealabil, comisiile de control constată elementele componente ale unor încălcări, inclusiv infracțiuni. Controlul *de facto* constă în confruntarea informației și a datelor expuse în declarație cu informația și documentele de care dispun autoritățile publice competente. Controlul *de facto* se efectuează în condițiile legii și urmează a fi încheiat până la data depunerii unei noi declarații. În cazul necesității de a verifica veniturile și proprietatea aflate în afara teritoriului Republicii Moldova, termenul controlului *de facto* poate fi prelungit până la un an de la data prezentării materialelor respective la CCCEC. Dacă depunătorul declarației nu este de acord cu decizia CCCEC, el este în drept să o conteste în instanța judecătorească competentă.

Din prevederile legale citate mai sus nu este clar dacă, în procesul controlului *de facto*, CCCEC mai verifică și altceva. De asemenea, din textul legii nu se înțelege dacă CCCEC trebuie să aibă o subdiviziune specială pentru efectuarea controlului. Pentru a obține o viziune de ansamblu asupra activității CCCEC în domeniul efectuării controlului *de facto* al declarațiilor, am solicitat acestei instituții să prezinte date statistice și informații, potrivit tabelului de mai jos.

N/o	Informația/datele solicitate	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1.	Numărul total al solicitărilor de efectuare a controlului <i>de facto</i> al declarațiilor transmise către CCCEC, dintre care de la:							
	• Comisia centrală de control							
	• comisiile departamentale de control							
	• alte entități (sesizări ale deputaților în Parlament, ale Președintelui, petițiile cetățenilor)							
2.	Numărul controalelor <i>de facto</i> inițiate de către CCCEC din oficiu							
3.	Numărul total al proceselor contravenționale intentate de CCCEC, dintre care:							
	• intentate în urma controlului <i>de facto</i>							
	• intentate în urma altor activități desfășurate de CCCEC							
4.	Numărul dosarelor penale pornite de CCCEC, dintre care:							
	• pornite în urma controlului <i>de facto</i>							
	• pornite în urma altor activități desfășurate de CCCEC							
5.	Numărul persoanelor (subiecților declarării) care figurează în cauzele contravenționale și în dosarele penale pornite de CCCEC, dintre care:							
	• în cauzele contravenționale							
	• în dosarele penale							

⁶⁹ Alin. (6), art. 11 din Legea nr.1264/2002

În răspunsul său din 17 februarie 2008, CCCEC a comunicat următoarele:

„Prin prezenta, cu referire la solicitarea de date statistice și informații privind declararea și controlul proprietății demnitarilor de stat [...], Vă comunicăm că **în perioada anilor 2003-2009 CCCEC nu a fost sesizat de către Comisia centrală de control sau comisiile departamentale de control și nu a efectuat niciun control de facto al declarațiilor.**

Potrivit prevederilor legale în vigoare (art. 10 alin. (4), (5), (6) și art. 11, alin. (6) ale Legii nr.1264/2002, Centrul poate demara controlul declarațiilor doar în urma remiterii lor de către comisiile prenotate, neavând atribuții legale de verificare și control din oficiu al declarațiilor”.

În contrast cu răspunsul CCCEC, CDC în răspunsurile la chestionar au menționat **că în perioada 2003-2008 au transmis la CCCEC pentru efectuarea controlului de facto 641 de declarații.** Mai mult decât atât, potrivit datelor furnizate de către una din CDC, 32 de declarații au fost transmise CCCEC în anul 2008, la solicitarea nemijlocită a acestuia.

Este evidentă discrepanța dintre răspunsul CCCEC, prin care am fost informați că Centrul nu a solicitat și nici nu a recepționat vreodată declarații pentru efectuarea controlului *de facto*, și răspunsurile CDC, care susțin că au expediat către CCCEC 641 declarații, în care au fost depistate nereguli, pentru efectuarea controlului *de facto*. Având în vedere că nu toate CDC au fost solicitate să completeze chestionarul, iar din cele 49 de CDC solicitate doar 28 au dat curs cererilor, este rezonabilă presupunerea că numărul sesizărilor transmise CCCEC pentru efectuarea controlului *de facto* al declarațiilor ar putea fi și mai mare. Recunoaștem că Legea nr.1264/2002 este afectată de carențe, însă percepția general răspândită despre deficiențele ei se răsfărgea pînă acum doar asupra aptitudinilor comisiilor de control, care, activînd pe baze obștești și neavînd un aparat profesionist remunerat, nu ar fi capabile să efectueze un control prealabil suficient de riguros pentru a depista încălcări. În toată perioada de după intrarea în vigoare a Legii nr.1264/2002, CCCEC, care nu are competența efectuării controlului din oficiu al declarațiilor, a susținut constant, cu ocazia diferitor evenimente publice, că nu a fost niciodată sesizat de comisiile de control al declarațiilor să efectueze controale *de facto*.

Făcînd o sinteză a datelor disponibile cu privire la controlul de facto al declarațiilor, se constată că, pe de o parte, comisiile departamentale de control (CDC) informează despre transmiterea a 641 de declarații cu încălcări către CCCEC pentru efectuarea controlului de facto, iar CCCEC susține că nu a fost sesizat vreodată pentru a efectua asemenea controale. Dacă astfel de sesizări au fost într-adevăr transmise către CCCEC, este alarmantă incapacitatea acestei structuri de a le verifica. Este greu de crezut că, în toate 641 de cazuri, indicate de CDC în chestionare, a fost vorba de o problemă de livrare a corespondenței imputabilă oficiului poștal sau că toate CDC care au indicat sesizarea CCCEC despre declarații cu nereguli nu au înțeles corect întrebarea din chestionar. Fiind un organ de drept specializat, căruia prin lege i-a fost încredințată atribuția de a efectua controale de facto ale declarațiilor în vederea stabilirii prezenței elementelor componente ale infracțiunilor și contravențiilor, avînd la dispoziție resur-

se umane și tehnice, este inacceptabil ca CCCEC să nu-și exercite îndatoririle legale de prevenire și combatere a corupției, prin contribuția la controlul declarării veniturilor și a proprietăților funcționarilor publici. Considerăm că organele învestite cu atribuții de supraveghere a activității CCCEC ar trebui să se autosesizeze în baza acestor informații și să facă o verificare în vederea asigurării legalității activității CCCEC, cu informarea ulterioară a opiniei publice⁷⁰.

Astfel, concluzia ce se desprinde din analiza rolului CCCEC în efectuarea controlului de facto este că un atare control nu există la moment. În ce măsură lipsa acestui control este imputabilă sau nu CCCEC rămîne a fi clarificat de organele de resort. Cert este că intervenția CCCEC depinde direct de discreția și voința comisiilor de control de a verifica în mod conștiincios declarațiile și de a transmite declarațiile cu nereguli la CCCEC, pentru efectuarea controlului de facto. Atîta timp cît există grave disfuncționalități la etapa controlului prealabil al declarațiilor (control formal), ele se vor refracta inherent și asupra procesului controlului de facto, rolul CCCEC în cadrul acestui sistem instituțional fiind nul și insesizabil.

3.3. Controlul judiciar

Alineatul (2) al articolului 1 din Legea nr.1264/2002 stabilește ca scopul legii este de „a institui măsuri de prevenire și de combatere a îmbogățirii fără justă cauză a demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere”. Realizarea acestui scop poate fi urmărită inclusiv prin prisma numărului de persoane sancționate pentru încălcarea prevederilor Legii nr.1264/2002, care, la articolul 14, prevede: „Poartă răspundere disciplinară sau contravențională persoana care:

- a) nu a prezentat declarația în termenele stabilite, fără motive întemeiate;
- b) se eschivează de la prezentarea declarației;
- c) a indicat intenționat date incorecte în declarație;
- d) a încălcat modul de păstrare și de utilizare a informațiilor din declarație în procesul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu sau al exercitării controlului asupra acestora”. Legea nr.1264/2002 este completată prin dispozițiile Codului cu privire la contravențiile administrative (CCA) și ale Codului penal.

În continuare, vom examina legislația și practica aplicării acestor două tipuri de răspundere: contravențională (*subsecțiunea 3.3.1*) și penală (*subsecțiunea 3.3.2*).

⁷⁰ Scopul acestui studiu nu este de a face o confruntare și o verificare a afirmațiilor făcute de respondenții la chestionar sau de reprezentanții CCCEC, este constatată doar starea de fapt, relevantă din informațiile transmise de diverse autorități.

3.3.1. Practica tragerii la răspundere contravențională

Codul cu privire la contravențiile administrative⁷¹ stabilește răspunderea contravențională pentru neprezentarea declarației cu privire la venituri și proprietate, în termenele stabilite, de către persoanele obligate să o prezinte (art.174/24) și pentru încălcarea modului de păstrare și utilizare a informațiilor din declarațiile cu privire la venituri și proprietate de către persoanele cărora aceste informații le-au devenit cunoscute în procesul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu sau al exercitării controlului (art.174/25)⁷². Competența de examinare a acestor contravenții administrative, revine CCCEC care, din informațiile prezentate, nu a fost implicat nici într-un proces administrativ privind contravențiile specificate mai sus⁷³. Același fapt a fost confirmat și de Procuratura Anticorupție⁷⁴. Dacă inițierea unor procese contravenționale nu a avut loc deoarece se consideră că acestea ar fi echivalente efectuării controlului *de facto*, în urma sesizărilor din partea CCC și CDC, considerăm interpretarea Legii nr. 1264/2002 prea extensivă. Or, este puțin probabilă sesizarea de către comisiile de control a CCCEC pentru efectuarea controlului *de facto* în cazul nedepunerii în termen a declarațiilor (art.174/24) sau cu privire la propriile acțiuni abuzive (art.174/25).

Comisiile de control sesizează CCCEC pentru efectuarea controlului *de facto* doar în cazul în care constată nereguli în conținutul declarațiilor (aspect de fond), nu și în cazul nerespectării termenului de depunere a declarațiilor (aspect formal) și, cu siguranță nu vor informa CCCEC despre încălcările pe care le admit. Mai mult decât atât, conform art.210/1 al Codului cu privire la contravențiile administrative, anume organele CCCEC examinează și aplică sancțiuni administrative în aceste cazuri.

În scopul constatării eventualelor contravenții, CCCEC este în drept să se autosesizeze și să verifice din oficiu depunerea sau nedepunerea declarațiilor. Această intervenție a CCCEC este necesară și din motivul că, potrivit rezultatelor chestionării CDC în perioada 2003-2008, nu au depus declarații cu privire la venituri și proprietate circa 1262 de persoane, dintre care doar în 298 de cazuri nedepunerea declarațiilor a fost justificată⁷⁵.

3.3.2. Practica tragerii la răspundere contravențională

În cazul răspunderii introduse în Codul penal există anumite neclarități. Așa cum am menționat mai sus, Legea nr.1264/2002 prevede expres survenirea a două tipuri de răspundere: disciplinară sau contravențională, nefiind vizată și cea penală. Totuși, legiuitorul a insistat să meargă mai departe, pentru a atinge scopul propus la art. 1 din Legea nr.1264/2002 și a introdus și răspunderea penală. Astfel, potrivit articolului 330¹ din Codul penal, sînt incriminate următoarele fapte:

⁷¹ Adoptat la 29.03.1985.

⁷² Noul Cod contravențional adoptat prin Legea nr.218/2008 și care urmează a fi pus în aplicare începînd cu data de 31 mai 2009 nu conține reglementări speciale privind răspunderea pentru încălcarea normelor de declarare a veniturilor și a proprietății.

⁷³ Scrisoare nr.17/372 din 17.02.2009

⁷⁴ Scrisoare nr.641/09-940 din 16.02.2009.

⁷⁵ Pentru detalii, a se vedea Secțiunea I, p.1 din răspunsurile la Chestionar, Anexa 2 a studiului.

- eschivarea de la prezentarea declarației cu privire la venituri și proprietate;
- indicarea intenționată în declarație a datelor incorecte de către persoanele obligate să o prezinte;
- divulgarea sau publicarea intenționată a informațiilor din declarațiile cu privire la venituri și proprietate de către persoanele cărora aceste informații le-au devenit cunoscute în procesul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu sau al exercitării controlului.

Pentru a analiza modul în care a fost aplicată această răspundere, am solicitat instituțiilor cu atribuții de examinare și sancționare legală (Procuraturii Generale, Procuraturii Anticorupție și Curții Supreme de Justiție) să prezinte unele informații și date statistice referitoare la:

- numărul de dosare contravenționale examinate în temeiul articolelor 174/24 și 174/25 din Codul cu privire la contravențiile administrative;
- numărul de dosare penale examinate în temeiul articolului 330/1 din Codul penal;
- numărul persoanelor sancționate/condamnate pentru categoriile de contravenții și infracțiuni menționate mai sus etc., solicitând, totodată, transmiterea copiilor deciziei/sentinței pronunțate în aceste dosare.

Cu regret, pînă la data limită de întocmire a acestui studiu, Curtea Supremă de Justiție nu a prezentat informația solicitată și nu a reacționat nici într-un mod la solicitarea noastră.

În răspunsul obținut de la Procuratura Generală, am fost informați că „Procuratura Anticorupție a finisat urmărirea penală și a expediat pentru examinare în fond în instanțele de judecată trei cauze penale privind comiterea infracțiunii prevăzute de art. 330/1 Cod penal, dintre care într-un singur caz a fost pronunțată o hotărîre definitivă⁷⁶”, expediind totodată și copia sentinței instanței judecătorești.

Ținînd cont de această practică judiciară „subțire”, am considerat necesar să reproducem parțial sentința pronunțată în acest caz, prezentînd circumstanțele cauzei și interpretarea făcută de instanța de judecată a prevederilor Legii nr.1264/2002 și ale Codului penal.

Analiza circumstanțelor acestui dosar penal scoate în evidență toate ambiguitățile aferente procesului de declarare a veniturilor și proprietății: etapele declarării, obiectul declarării, modul de verificare a declarației și, respectiv, survenirea răspunderii pentru încălcările comise în acest proces. Așa cum poate fi observat și din conținutul sentinței, termenul-limită pentru depunerea declarațiilor nu este respectat nici de persoanele obligate să depună declarații, nici de persoanele obligate să le colecteze. Luna martie sau chiar și februarie sînt cu mult peste data limită pentru depunerea declarațiilor, prevăzută la art. 8 din Legea nr.1264/2002.

Se evidențiază încă o dată faptul că declaranții nu cunosc și nu sînt instruiți despre modul cum trebuie să completeze declarațiile, fiecare interpretînd în felul său obiectul și

⁷⁶ Detalii despre celelalte două cauze, procuratura nu ne-a furnizat.

Dosarul nr.1-256

(extras)
SENTINȚĂ
în numele Legii

5 decembrie 2006

Judecătoria raionului Hîncești

“Persoana X. exercitînd funcția de inspector al secției delictelor transfrontaliere și informaționale al Comisariatului raional de poliție Y., contrar prevederilor art. 3 lit. d) al Legii nr.1264/2002, intenționat nu a indicat în declarația de venituri și proprietate depusă pe anul 2005 lotul de pămînt ce îi aparține cu drept de proprietate privată în următoarele circumstanțe:

La 24.12.2006, inspectorul X., fiind persoană obligată să prezinte declarație, intenționat, nu a declarat în declarație terenul cu suprafața totală de 0,0801 ha care-i aparține cu drept de proprietar. La examinarea cauzei în instanța de judecată inculpatul nu a recunoscut vina și a declarat că **în luna februarie 2006**⁷⁷ a fost chemat de urgență la CPR Y. unde **i s-a propus să completeze de urgență declarația pe venituri pentru anul precedent**. S-a consultat cu colegii în privința cum să completeze fișele de declarații și au apărut dubii referitor la lotul pe care îl procurase parțial. **Sfătuindu-se cu colegii a ajuns la concluzia că declarația este pe venit, iar venitul lui este salariul pe care l-a indicat în declarație, iar lotul de pămînt este procurat din salariul deja declarat. Astfel, nu putea să facă declarații pe aceeași sumă, sau mai corect pe același venit. Aceasta n-a făcut-o intenționat și nu s-a eschivat în acest mod de la declarația lotului.**

Necătfînd la negarea vinei de către vinovat, fapta impusă se dovedește totalmente prin probele prezentate și administrate în cauza penală:

Declarațiile notarului

Declarațiile altui participant la licitația pentru procurarea lotului de pămînt

Declarațiile reprezentantului oficiului cadastral⁷⁸.

Un alt martor a declarat că **aproximativ în luna martie 2006** a fost chemat la secția cadre a CPR Y. unde lui și colegilor lui i s-au repartizat **blanchetele de declarații pe venituri pe care urmau de urgență să le completeze**. El a dat blanchetele la colegii lui, **nimeni din superiori nu i-a explicat cum să completeze declarațiile**. După ce el și colaboratorii au îndeplinit fișele de declarații și le-au semnat, **pe partea din față a fișei era un tabel pe care nu l-au îndeplinit și nu știe cine a îndeplinit prima parte a declarației**⁷⁹.

Audiind participanții la proces și analizînd probele prezentate, instanța de judecată consideră corectă încadrarea acțiunilor persoanei X. în baza art. 330/1 alin. (1) CP al RM după indicii calificativi: indicarea intenționată în declarație a datelor incorecte de către persoana obligată să o prezinte. În același timp, semnul calificativ eschivare de la prezentarea declarației cu privire la venituri urmează a fi exclus din învinuire, deoarece nu și-a găsit confirmare în ședința de judecată.

Concomitent instanța de judecată consideră irațională aplicarea pedepsei penale în cazul dat reieșind din aceea că caracterul și gradul prejudiciabil al faptei săvîrșite este redus și calitățile persoanele ale făptuitorului oferă această posibilitate. Astfel, conform prevederilor art. 55 al CP al RM persoana care a săvîrșit pentru prima dată o infracțiune ușoară sau mai puțin gravă poate fi liberată de răspundere penală și trasă la răspundere administrativă, dacă s-a constatat că corectarea ei este posibilă fără a fi supusă răspunderii penale. [...]

Călăuzindu-se de art. 391, alin. (1) p. 7 CPP al RM, instanța de judecată,

DISPUNE:

Încetarea procesului penal în cauza penală după învinuirea cetățeanului X. în baza art. 330/1 alin. (1) CP al RM cu atragerea lui la răspundere administrativă, numindu-i o pedeapsă sub formă de amendă în mărime de 10 u.c.⁸⁰

⁷⁷ Potrivit Legii nr.1264/2002, termenul-limită pentru depunerea declarațiilor este 31 ianuarie.

⁷⁸ Declarațiile respective nu prezintă interes în sensul prezentului studiu, deoarece se referă la procesul de procurare a terenului.

⁷⁹ Evidențierile din sentință au fost făcute de autorii studiului, pentru a atrage atenția cititorului la anumite aspecte.

⁸⁰ Sentința a fost pronunțată de judecătorul judecătorei Hîncești, Nina Rusu, la 5 decembrie 2006, dosar nr. 1-256.

modul declarării, ceea ce demonstrează caracterul ambiguu al modelului declarației din anexa la Legea nr.1264/2002.

Ținând cont de circumstanțele cauzei, presupunem că aceasta a fost pornită ca urmare a plîngerii persoanei cu care inculpatul, inspectorul X. se afla în litigiu în procesul de procurare a terenului, deoarece, în partea motivată a sentinței nu se arată că aceste nereguli din declarație ar fi fost depistate de către CDC a CPR Y., care să fi sesizat organele procuraturii pentru a porni urmărirea penală. De altfel, instanța ar fi trebuit să urmărească și data cînd a fost depusă declarația, deoarece se vede cu certitudine, că termenul depunerii a fost încălcat și fapta respectivă urma a fi sancționată în temeiul art. 174²⁴ din CCA.

Revenind asupra categoriilor de încălcări pentru comiterea cărora survine răspunderea penală, vom constata că și aceste infracțiuni, care derivă din Legea nr.1264/2002, nu sînt detaliate suficient și sînt formulate într-o manieră ce admite multiple interpretări. Spre exemplu: cum va fi demonstrată intenția făptuitorului la indicarea în declarație a datelor incorecte?; care ar fi probele ce vor demonstra această intenție?; care sînt criteriile de apreciere a faptului dacă datele indicate în declarație sînt incorecte sau sînt doar incomplete⁸¹?

Sentința de condamnare reprodusă mai sus a fost calificată de autoritățile Republicii Moldova ca un mare succes, faptul pornirii unei urmăriri penale fiind comunicat și evaluatorilor GRECO⁸², deși autoritățile Republicii Moldova au evitat să comunice ulterior soarta acestui dosar penal, soldat cu aplicarea unei sancțiuni administrative.

Categoriile de răspundere prevăzute la moment în legislație nu vor contribui la atingeră scopului Legii nr.1264/2002 de a preveni și a combate îmbogățirea fără justă cauză a demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere. Autoritățile Moldovei nu au fost suficient de curajoase să instituie răspunderea penală pentru îmbogățirea fără justă cauză, limitîndu-se doar la sancționarea penală pentru încălcarea modului și a termenului de declarare și la sancționarea contravențională pentru neprezentarea declarației și pentru încălcarea modului de păstrare și utilizare a informațiilor din declarații. Spre deosebire de țara noastră, în multe state europene⁸³ este prevăzută răspunderea penală anume pentru îmbogățirea fără justă cauză, sarcina probării legalității dobîndirii averii revenind părții apărării⁸⁴.

Examinînd activitatea autorităților statului responsabile de tragerea la răspundere și pedepsirea persoanelor care încalcă regulile declarării veniturilor și a proprietății, se observă că sancțiunile existente nu sînt aplicate în mod concludent de organele de urmărire penală și instanțele de judecată. Constatăm că aceste deficiențe practice sînt intrinsec legate de calitatea prevederilor legale și a cadrului instituțional din domeniul declarării veniturilor și a proprietății, acestea avînd caracter ineficient și fiind aplicate doar formal.

⁸¹ Aceste probleme pot fi deduse și din explicațiile oferite de martorii în dosarul penal invocat mai sus (declarantii nu știu cum să completeze corect declarațiile, modelul acestora fiind extrem de ambiguu).

⁸² Raportul de conformitate al Republicii Moldova adoptat de GRECO la cea de a 40-a reuniune plenară (Strasbourg, 1-5 decembrie 2008), paragraful 52.

⁸³ A se consulta practica Franței, Italiei, Portugaliei.

⁸⁴ Așa cum am menționat la subsecțiunea 1.3 din prezentul studiu această idee a fost vehiculată și în Republica Moldova, fiind abandonată pentru moment. În același timp, experiența altor state demonstrează că o asemenea răspundere poate fi prevăzută chiar și în prezența unor norme constituționale similare.

SECȚIUNEA 4.

TRANSPARENȚA ȘI RECEPTIVITATEA – CONTROLUL EXTERN

Secțiunea anterioară a analizat eficiența controlului intern, realizat de către comisiile de control și CCCEC, precum și de către organele judiciare. O altă pîrghie pentru controlarea declarațiilor de venituri și proprietăți este cea a controlului extern, public, pe care îl poate exercita societatea asupra funcționarilor, dacă declarațiile acestora sunt date publicității. În cadrul acestei secțiuni sînt relevate aspectele legale ale asigurării transparenței declarațiilor (subsecțiunea 4.1.) și este elucidată reticența autorităților la încercările mass-mediei și ale societății civile de a promova transparența (subsecțiunea 4.2.).

4.1. Transparența confidențială – paradox juridic

Pe parcursul acestei lucrări a fost reiterată importanța transparenței activității serviciului public, inclusiv a informării publice despre starea materială a exponenților puterii publice. Administrația și justiția transparentă, cu un înalt grad de probitate, pot contribui în măsură definitorie la menținerea și consolidarea statului de drept, democratic, bazat pe valori socio-umane și în care drepturile omului reprezintă valoarea supremă, ocrotită de lege și de exponenții acesteia.

Din conținutul celor mai importante documente adoptate și implementate de autoritățile Moldovei ar rezulta că necesitatea sporirii transparenței administrației publice este conștientizată și că acestei probleme i se acordă o atenție permanentă. Multitudinii de acte ce conțin referințe la necesitatea prevenirii și combaterii corupției, indicate în Secțiunea 1 a prezentului studiu, îi putem adăuga încă câteva, cu dispoziții concretizate vizînd asigurarea transparenței și sporirea controlului public în domeniul declarațiilor de venituri și averi.

Astfel, Strategia națională de prevenire și combatere a corupției⁸⁵ numește printre cauzele instituționale ale apariției corupției: *lipsa de transparență în activitatea administrației publice centrale și locale, în organele de drept și posibilitatea redusă de demascare a persoanelor corupte*. Concomitent, Planul de acțiuni pentru realizarea Strategiei prevede (pct.7.8) publicarea anuală pe site-ul oficial al instituțiilor publice a rezultatelor controlului declarațiilor despre venituri și proprietăți ale persoanelor din cadrul autorităților publice specificate în anexele nr.1-7 la Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, ceea ce ar contribui la *sporirea probității instituțiilor publice și la intensificarea controlului public asupra activității demnitarilor de stat*.

În cuprinsul Strategiei de reformă a administrației publice centrale⁸⁶ se afirmă aderența la astfel de principii ca *încrederea, accesul la informație, transparența, responsabilitatea*.

⁸⁵ HP nr.421/ 2004.

⁸⁶ HP nr.1402/2005.

La începutul anului 2005, în Programul de activitate a Guvernului pe anii 2005-2009 „Modernizarea țării – bunăstarea poporului”⁸⁷, la capitolul „Politici anticorupție” se stabilea că măsurile anticorupție în cadrul administrației publice centrale și locale țin și de *controlul civic asupra veniturilor și averii demnitarilor și funcționarilor publici*. La aproape doi ani de implementare, în Raportul privind Realizarea în anul 2006 a Programului de activitate a Guvernului pe anii 2005-2009, se afirmă că activitatea instituțiilor guvernamentale în procesul de prevenire și combatere a corupției a fost orientată „spre asigurarea unui control din partea societății asupra veniturilor și averii demnitarilor și funcționarilor publici”.

Strategia națională de dezvoltare pe anii 2008-2011⁸⁸, considerată document principal de planificare și acțiune strategică pentru perioada actuală, stabilește, la capitolul prevenirea și combaterea corupției: *perfecționarea cadrului legal în domeniul combaterii corupției în conformitate cu standardele și bunele practici internaționale; asigurarea transparenței activității instituțiilor publice și a accesului la informație prin respectarea standardelor etice; activizarea societății civile și a sectorului privat în prevenirea corupției, crearea unei atmosfere de intoleranță față de fenomenul corupției*.

Și în Programul de activitate a Guvernului pentru anii 2008-2009 „Progres și integritate”⁸⁹, combaterea corupției este desemnată printre prioritățile de politici și pentru aceasta se vor depune eforturi menite să *sensibilizeze opinia publică față de fenomenul corupției și consolidarea rolului mass-media*. Raportul cu privire la implementarea Programului de activitate a Guvernului pentru anul 2008 se menționează că *a fost inițiată elaborarea unui proiect de lege privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și ale unor persoane cu funcții de conducere*.

În pofida prevederilor și intențiilor clar descrise, Legea nr.1264/2002 conține prevederi contradictorii și chiar paradoxale cu referință la transparența declarațiilor și accesul la acestea:

- Art.6, alin.(2) prevede că declarația cu privire la venituri și proprietate reprezintă „*un act personal*”, dar și un act „*confidențial*”, care nu poate fi dat publicității „decît în cazurile și în condițiile prevăzute de lege”. Chiar făcînd abstracție de faptul că în legislația națională nu este reglementată nici într-un fel „confidențialitatea” unor astfel de acte și ce presupune aceasta, observăm aici că dacă este vorba de un act *personal* – atunci însuși autorul acestuia trebuie să decidă dacă este confidențial sau nu, precum și să îl poată publica oricînd și oricum dorește⁹⁰;

⁸⁷ HP nr.42/2005.

⁸⁸ Legea nr. 295/2007.

⁸⁹ HP nr.73/2008.

⁹⁰ Faptul că unii demnitari au fost de acord să dea publicității declarația constituie o dovadă că legea poate fi interpretată anume în acest sens, fără ca condiția confidențialității să împiedice manifestarea de voință.

- Art.9, alin.(4) stabilește obligația CCC de a prezenta CSM copiile de pe declarațiile judecătorilor pentru a fi plasate pe pagina web a CSM. Astfel, Legea revocă caracterul confidențial al declarațiilor judecătorilor, dar păstrează acest caracter pentru alți justițieri (spre exemplu – procurori, ofițeri de urmărire penală), deși respectivii sînt printre primii care vin în contact cu potențialii mituitori, de aceea au interdicții chiar mai drastice ca ale judecătorilor și obligații de respectare a normelor etice;
- art.12 al Legii stabilește norme și mai dure, obligînd persoanele cărora, în procesul exercitării atribuțiilor de serviciu, le-au devenit cunoscute informații despre declararea veniturilor și proprietății sau care efectuează controlul asupra datelor din declarații „să păstreze secretul informațiilor”. Vedem aici că informațiile din declarații deja sînt calificate drept „secrete”, divulgarea lor putînd aduce consecințe destul de serioase;
- deși este intitulat „transparența declarațiilor”, art.13 conține prevederi ce pot fi interpretate ca limitare a transparenței. Astfel, alin.(1) enumără funcțiile concrete, deținătorii cărora trebuie să dea publicității declarațiile lor, în mass-media și pe web, asimilîndu-i astfel cu judecătorii și invers. La alin.(2) însă, e stabilit că se publică și nu constituie informație confidențială doar valoarea totală a proprietății declarate și lista tuturor bunurilor ce constituie proprietate a subiectului declarării, cu indicarea dacă aparține cu titlu de proprietate sau cu titlu de folosință. Iar alin.(3) prevede că declarațiile altor subiecți decît cei expres menționați la alin.(1) pot fi aduse la cunoștința publicului la propria inițiativă a subiecților, dar cu respectarea prevederilor alin.(2), care limitează considerabil conținutul „neconfidențial”;
- și pentru ca nimeni să nu aibă inițiative de „transparentizare”, art.14 al Legii prevede că poartă răspundere disciplinară sau contravențională persoana care a încălcat modul de utilizare a informațiilor din declarație în procesul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu sau al exercitării controlului asupra acestora”. Codul cu privire la contravențiile administrative (în art.174²⁴) propune sancționarea respectivelor încălcări cu amendă de la cincizeci (1000 de lei) la o sută de unități convenționale (2000 de lei), iar Codul penal (art.330¹) prevede că divulgarea sau publicarea intenționată a informațiilor din declarațiile cu privire la venituri și proprietate de către persoanele cărora aceste informații le-au devenit cunoscute în procesul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu sau al exercitării controlului atrage sancțiunea amenzii în mărime de la 150 la 300 de unități convenționale, cu (sau fără) privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 1 la 5 ani;
- legea nr.1264/2002 se finalizează cu anexa conținînd modelul declarației, iar acest model conține în final formula: „*Prezenta declarație constituie act **public** și răspund, conform legislației, pentru inexactitatea sau caracterul incomplet al informațiilor și datelor care se conțin în ea*”⁹¹.

⁹¹ Observăm că nu e utilizată noțiunea „document oficial”, falsificarea căruia ar atrage răspundere penală, ci anume noțiunea de act „public”, iar orice dicționar va descrie cuvîntul respectiv ca „accesibil maselor largi, tuturor”.

Cele menționate mai sus converg spre constatarea că ne aflăm într-o situație de tratament diferențiat și chiar de **paradox juridic**: pe de o parte, declarațiile unor categorii de demnitari calificate de art.6, alin.(2) drept confidențiale, urmează a fi publicate, în virtutea art.9, alin.(4), art.13, alin.(1) și conform Anexei la Lege; pe de altă parte, art.12, 13 și 14 introduc limitări și interdicții pentru publicare, deși admit că orice subiect poate decide publicarea informațiilor din declarații, acesta o poate face numai într-o variantă foarte redusă⁹².

Însăși modul în care comisiile și organele de control al declarațiilor sînt implicate în executarea prevederilor art.13 alin.(1) din Legea nr.1264/2002 și a altor reglementări în materie determină mai multe întrebări, la care nu există deocamdată răspunsurile corespunzătoare:

- în diferiți ani, comunicatele CCC despre declarațiile de venituri și averi ale persoanelor expres determinate la art.13, alin.(1) conțin un număr diferit de declaranți: **în 2005 – 55; în 2006 – 109, în 2007 – 94**⁹³. De fiecare dată, numărul respectiv este mult mai mic decît numărul celor ale căror declarații trebuie să fie publicate: estimările noastre indică faptul că acest număr ar fi de 130 de demnitari de prim rang (Președintele RM, deputați (101), membri ai Guvernului (21), conducători ai unor autorități centrale (7));
- CCC nu menționează în comunicatele sale anuale care este cauza lipsei informațiilor despre circa 1/3 din subiecții respectivi: neprezentarea declarațiilor; depășirea termenului depunerii, alte motive, dar nici nu informează ce măsuri au fost întreprinse în legătură cu nedepunerea unor declarații;
- nu putem constata clar, ce împiedică comisiile să declanșeze controlul în privința subiecților care nu le-au depus, în condițiile cînd art.8, alin.(4) din Legea nr.1264/2002 stipulează că „nedepunerea declarației, din motive imputabile, în termen de 20 de zile de la încetarea activității, conduce la declanșarea din oficiu a procedurii de control” și ce împiedică organele de drept să pornească cauze contravenționale conform art.174²⁴ al Codului cu privire la contravențiile administrative (pentru neprezentarea declarației) sau dosare penale, conform art.330¹ al Codului penal (pentru eschivarea de la prezentarea declarației).

În legătură cu situația existentă se impun și următoarele constatări:

- Se poate aprecia că publicarea integrală a declarațiilor și monitorizarea lor de către organele abilitate sau de către publicul general trece peste limitele vieții private a individului, în special pentru că se extinde și asupra rudelor apropiate ale subiectului declarării. Dar lipsa transparenței aduce prejudicii și mai grave decît disconfortul produs unor funcționari și atîta timp cît situația din serviciul public și a justiției este afectată de corupție, nu este adecvată din punctul de vedere al calității, probității, respectării standardelor etice și prin aceasta sînt prejudiciate imaginea societății, statul și drepturile individuale; astfel, anumite restrîngeri pot fi argumentate și utile.

⁹² Din aceasta ar rezulta încă o situație absurdă – subiectul care și-a publicat integral declarația personală ar fi culpabil de încălcarea legii și poate chiar de „încălcarea normelor de conduită în serviciul public”.

⁹³ Pînă la momentul realizării prezentului studiu, publicarea încă nu a fost asigurată.

- Se cunoaște despre aceea că actualmente corupția poate fi redusă și „controlată” doar dacă este transformată într-o activitate cu risc major și profit minim. Iar pentru ca acest risc să sporească, nu sînt de ajuns verificări efectuate „în interior”, este necesară o extindere a ariei celor care pot monitoriza și controla. În acest fel, publicarea declarațiilor se va transforma dintr-o sursă de neliniște și frustrare publică într-o sursă de liniște publică, de evitare a conflictului social.
- Privind obiectiv, trebuie să recunoaștem că situația din Moldova diferă considerabil de cea a țărilor unde declararea averilor se poate solda cu luare de ostatici și solicitarea răscumpărării, iar cazuri de atentare directă la averile unor funcționari nu sînt cunoscute și probabil că nu se produc. Timpul haiducilor a trecut și din aceste considerente, publicarea declarațiilor, chiar cu indicarea concretă a mărcii automobilului sau a locației bunurilor imobile, nu ar determina persoanele cu înclinații criminale să încerce să desproprietărească un funcționar sau un justițiar, mai ales că acest lucru este mai greu de realizat în cazul respectivelor bunuri.
- Întrebarea care trebuie să frămînte cel mai mult autoritățile ar trebui formulată nu în stilul „*ce să nu dăm publicității?*”, ci .. „*cum să o facem mai bine?*”. Și pentru că publicarea în mass-media este un lucru costisitor și nu asigură accesul general constant, cele mai potrivite mecanisme ar fi publicarea pe paginile web oficiale ale instituțiilor publice unde sînt angajați respectivii subiecți ai declarării și editarea periodică de către aceste instituții a unor buletine ce ar conține toate copiile respectivelor declarații.
- Sancționarea penală sau contravențională pentru comunicarea informațiilor din declarațiile de venituri și averi ar avea o anumită justificare, dacă această „divulgare” ar cauza prejudicii sau vătămări grave persoanei respective sau rudelor acesteia, dar și în aceste cazuri ar fi aplicabile alte articole din Codul penal. Mai este de observat că norme similare nu se extind asupra simplilor cetățeni și organele de drept nu vor aplica, spre exemplu, art.300¹ Cod penal, dacă informația despre automobilele sau imobilele acestora ar fi comunicată public de un angajat al serviciului de înmatriculare sau al biroului cadastral. Respectiv, se pare că protecția deosebită a castei funcționarilor nu are argumentare plauzibilă.

Concluzia în legătură cu tema transparenței declarațiilor de venituri și averi ar fi că acestea merită și trebuie să fie date publicității, integral (fie și cu protejarea unor date despre locația bunurilor), cu atît mai mult cu cît deja au fost făcuți cîtiva pași în direcția respectivă, normele legale obligînd la publicarea declarațiilor judecătorilor și a unor categorii de demnitari. O soluție simplă ar fi ca din Lege să se excludă toate restricțiile existente și să se stabilească expres că declarațiile de venituri și averi constituie informații de interes public.

4.2. Responsabilitatea declinată: reticența autorităților la încercările mass-mediei și ale societății civile de a promova transparența

Despre modul în care autoritățile publice înțeleg să asigure transparența și să promoveze controlul civic asupra veniturilor și averii demnitarilor și funcționarilor publici vorbesc elocvent rezultatele campaniilor desfășurate cu acest scop de unele instituții ale presei, dar și constatările făcute chiar cu ocazia elaborării prezentului studiu.

- **Campania Centrului de Investigații Jurnalistice**

La finele anului 2007, Centrul de Investigații Jurnalistice, în colaborare cu Centrul „Acces Info”, a testat transparența instituțiilor publice centrale și locale în ceea ce privește declarațiile pe venit ale conducătorilor instituțiilor, solicitând informații despre venitul demnitarilor și al altor funcționari pentru anii 2005-2007. Din totalul celor peste 1300 de solicitări au fost oferite răspunsuri doar la 276, iar dintre acestea numai 46 de răspunsuri conțineau informații despre veniturile obținute de conducătorii vizati⁹⁴. Motivele refuzurilor exprese au fost diverse, de la încercări de instruire juridică asupra prevederilor legale până la răspunsuri ce provoacă ilaritate, dacă nu ar demonstra incompetență. Cel mai des au fost invocate „temeiuri” cum sînt: *confidențialitatea / secretul / caracterul personal al informației; readresarea la CCC sau CDC; lipsa declarației deoarece a fost depusă la organul abilitat* etc. Un fapt remarcat aparte îl constituie lipsa de răspuns, măcar formal, din partea Parlamentului – autoritatea care a adoptat legislația în domeniu și care, conform prevederilor constituționale, interpretează legile și asigură unitatea reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării.

- **Campania „Avere la vedere”**

Asociația Presei Independente (API), în colaborare cu Alianța Anticorupție, a lansat în anul 2008 campania intitulată „Avere la vedere”, prin care a propus demnitarilor și altor funcționari să-și publice în întregime declarația cu privire la venituri și proprietate, în format scanat, pe site-ul API. Din păcate, și de această dată, autoritățile au dat dovadă de reticență, majoritatea absolută a conducătorilor autorităților publice ignorînd îndemnul de a participa la proiectul menit să crească transparența celor care sînt întreținuți din banii contribuabililor.

Astfel, în anul 2008, au prezentat spre publicare declarațiile lor numai 20 de demnitari: 14 deputați în Parlament; 2 miniștri și un viceministru; 2 primari și un vice-primar⁹⁵. Deși gestul celor care au acceptat propunerea merită apreciere pozitivă, nu putem trece cu vederea faptul că anumite declarații prezentate nu au fost în conformitate cu Legea nr.1264/2002, iar altele, chiar dacă au corespuns formal legii, au conținut doar așa-numitele informații „actualizate” pentru anul precedent, fără

⁹⁴ Articolul „Illegalitate la pătrat – ce ascund demnitarii moldoveni atunci când refuză să-și facă publice declarațiile pe avere?”, www.investigatii.md.

⁹⁵ A se vedea <http://api.md/cgi/page.cgi?id=4335>.

a prezenta tabloul general al averii deținute la moment de funcționar și de rudele apropiate ale acestuia. Cîțiva deputați au preferat să nu prezinte copia scanată a declarației completate după modelul prevăzut de Legea nr.1264/2002, dar au prezentat niște declarații întocmite după formule proprii, cu indicarea unor informații generalizate sau incomplete (spre exemplu – a fost indicat doar venitul, nu și proprietățile). În textul declarațiilor pot fi constatate greșeli de tipar, ba chiar și confuzii vizînd funcția subiectului (într-o declarație subiectul declară că deține funcția de deputat în „*Aparatul Parlamentului*”). Unul din lucrurile remarcate de opinia publică a fost că nu au prezentat spre publicare declarațiile nici funcționarii antrenați direct în activitățile de combatere a corupției (directorul CCCEC și al SIS, Procurorul General, Ministrul Afacerilor Interne, consilierul prezidențial pentru misiuni speciale, președintele Comisiei parlamentare pentru securitate), demnitari care ar trebui să fie promotori ai transparenței în domeniu.

Experiența campaniei „Avere la vedere” pentru **anul 2009** nu denotă o creștere a conștientizării și a gradului de transparență, la data de 15 martie 2009 erau publicate declarațiile a numai 8 demnitari (4 deputați, un ministru și trei primari)⁹⁶, aceștia fiind dintre cei care au răspuns și în 2008. Un lucru îmbucurător este că toți demnitarii respectivi au prezentat declarațiile anume după modelul prevăzut în anexa la Legea nr.1264/2002 și că unii dintre demnitari au prezentat informații suplimentare, despre întreaga avere deținută cu rudele apropiate. Dar și de această dată au fost utilizate lacunele reglementărilor, unii demnitari doar actualizînd informația, fără a prezenta tabloul complet al averilor deținute, alții au omis să indice valoarea bunurilor imobile deținute (au indicat că valoarea este „de piață”). Pentru depășirea situațiilor de interpretare diferită, API a propus Parlamentului să stabilească expres în articolul 13, alin.(1) al Legii nr.1264/2002, că pe site-urile oficiale sînt publicate copiile scanate ale declarațiilor cu privire la venituri și proprietate ale demnitarilor, iar alineatele (2) și (3) din articolul 13 ar putea fi în general excluse.

• *Chestionarele CAPC*

Analiza publicațiilor mass-media a permis degajarea concluziei că preocupările pentru asigurarea transparenței în sfera declarării și controlului veniturilor rămîn atribute ale mass-mediei și organizațiilor societății civile, între declarațiile, planurile, intențiile autorităților și acțiunile concrete ale acestora existînd o mare discrepanță. Pentru a se convinge că situația nu se datorează insistenței reduse a mass-mediei, neprofesionalismului sau caracterului neadecvat al solicitărilor anterioare, autorii prezentului studiu au procedat la întocmirea unor chestionare complexe, cu întrebări despre un spectru mai larg al activităților desfășurate de organele abilitate cu primirea și verificarea declarațiilor. Respectiv, din partea Asociației Obștești „Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției”, au fost expediate:

- 51 de solicitări de completare a chestionarelor cu privire la activitatea comisiilor de control⁹⁷ și

⁹⁶ A se vedea <http://www.api.md/news/6297/index.html>.

⁹⁷ Din 51 de scrisori, 2 au fost adresate membrilor Comisiei centrale de control, 49 – comisiilor departamentale de control al declarațiilor (din ele, 1 – Comisiei departamentale de control a Aparatului Guvernului, 35 – comisiilor departamentale de control ale autorităților administrației publice centrale și 14 – comisiilor departamentale de control ale autorităților administrației publice locale de nivel raional).

- 4 alte solicitări de informații și date statistice cu privire la practica de urmărire penală și sancționare judiciară⁹⁸.

Din 51 de solicitări de completare a chestionarelor, la 28 am primit răspunsuri (chestionare) completate de către CDC, la 20 nu am primit niciun fel de reacții⁹⁹, iar în alte 3 cazuri, răspunsurile refuzau completarea chestionarelor, din motivele enunțate mai jos.

Astfel, Comisia centrală de control s-a eschivat de la completarea chestionarului, invocând motivul că:

„Întrebările din chestionar au un caracter analitic, de sinteză sau necesită aprecieri personale și subiective privind activitatea comisiei, iar Legea privind accesul la informație stabilește o procedură specială pentru elaborarea și furnizarea lor. Astfel, efectuarea acestui studiu nu intră în competența Comisiei”¹⁰⁰.

Încercările de a identifica prevederile din Legea privind accesul la informații, care ar justifica refuzul CCC de a prezenta informațiile respective au fost fără succes. Informațiile solicitate nu pot fi considerate nici informații care constituie secret de stat, nici informații cu caracter limitat. Prin urmare, refuzul CCC de a ne furniza aceste informații nu este îndreptățit, cu atât mai mult cu cât în răspuns nu se face referire la un articol concret din Legea privind accesul la informații. Observăm că 28 de CDC s-au dovedit a fi mai temerare și cu o mai mare predispunere spre deschidere și colaborare, răspunzând la majoritatea întrebărilor incluse în chestionar, fără a invoca pretinsa încălcare a Legii privind accesul la informații sau imposibilitatea efectuării unor lucrări de sinteză.

Comisia departamentală de control din cadrul Ministerului Construcțiilor și Dezvoltării Teritoriului¹⁰¹ a răspuns la solicitarea completării chestionarului în felul următor:

„Articolele 9 și 11 ale Legii nr. 1264 din 19.07.2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și ale unor persoane cu funcție de conducere prevăd expres autoritățile abilitate cu funcții de colectare și control al declarațiilor.

Referitor la funcționarea structurii și efectivului-limită sau alte informații ce țin de activitatea Ministerului, sînt prevăzute în Hotărîrea Guvernului nr. 971 din 11.08.2008 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea structurii și efectivului limită ale Ministerului Construcțiilor și Dezvoltării Teritoriului publicat: 15.08.2008 în Monitorul oficial nr. 154-156”.

⁹⁸ Cîte o scrisoare a fost adresată CCCEC, Procuraturii Anticorupție, Procuraturii Generale și CSJ.

⁹⁹ Un răspuns nu a fost transmis de către Secretarul Comisiei centrale de control și 19 – de către comisiile departamentale de control, dintre care 7 răspunsuri nu au venit de la comisiile departamentale de control din cadrul consiliilor raionale.

¹⁰⁰ Scrisoarea nr. 25 din 6 martie 2009.

¹⁰¹ Scrisoare cu numărul 489-01-07 din 25.02.2009.

În răspunsul parvenit de la CCCEC¹⁰² am fost informați, „în limitele Legii cu privire la accesul la informații”, despre faptul că:

„În Centru activează Comisia departamentală de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietăți, fiind instituită prin ordinul directorului Centrului în anul 2005. Componența Comisiei a fost modificată o singură dată din motivul remanierilor de cadre survenite. În perioada 2005-2008¹⁰³, toți angajații Centrului au depus declarații, iar Comisia a verificat aceste declarații, fără să constate încălcări.

În opinia noastră, mecanismele de declarare și control prevăzute în Legile nr.1264/2002 și nr.1576/2002 nu sînt suficiente, motiv din care Centrul a propus modificarea și completarea Legii nr.1264/2002 (în continuarea scrisorii sînt prezentate propunerile pe care CCCEC intenționează să le insereze în Legea nr.1264/2002, inclusiv propunerea de a abroga Legea nr.1576/2002”.

Modul în care reacționează instituțiile abilitate cu funcții de colectare și control al declarațiilor denotă că acestea rămîn în continuare destul de reticente față de încercările externe de a spori transparența și de a contribui la elucidarea situației de facto în domeniu. Deși există anumite probleme legate de prevederile contradictorii ale legislației la capitolul dat, totuși, experiența CAPC arată că unele comisii nu se eschivează de la obligația de informare, de la colaborarea cu mass-media și cu alți exponenți ai societății civile. Mult mai îngrijorătoare este atitudinea față de subiectul dat a Comisiei centrale de control, precum și a organelor de drept (în special, CCCEC), care continuă să fie reticente și să găsească diverse pretexte pentru a nu se implica în eforturile de îmbunătățire a situației în domeniu, deși aceasta ar fi una din atribuțiile lor esențiale și inițiativa ar fi doar salutată.

¹⁰² Scrisoare cu numărul 15/585 din 09.03.2009.

¹⁰³ Încă o dată se confirmă faptul că momentul din care a început aplicarea Legii nr.1264/2002 și Legii nr.1576/2002 este incert și fiecare autoritate a interpretat prevederile acestora în felul său.

SECȚIUNEA 5.

APRECIEREA ORGANISMELOR INTERNAȚIONALE ȘI A ORGANIZAȚIILOR NEGUVERNAMENTALE A SITUAȚIEI DIN REPUBLICA MOLDOVA

Declararea averilor demnitarilor și funcționarilor publici a constituit obiectul diverselor cercetări și evaluări internaționale, atât ca domeniu separat de studiu, cât și ca parte componentă indispensabilă a oricărui sistem național eficient de prevenire și combatere a corupției în sectorul public. În secțiunile următoare prezentăm o sinteză a concluziilor formulate cu ocazia unor asemenea evaluări făcute de structuri internaționale interguvernamentale, precum și aprecierile organizațiilor neguvernamentale. În cadrul secțiunii 5.1. sînt prezentați Indicatorii Mondiali de Guvernare calculați de Banca Mondială, constatările Grupului de state contra corupției din cadrul Consiliului Europei (GRECO) și comentariile Comisiei Uniunii Europene făcute pe marginea implementării de către Republica Moldova a Planului de Acțiuni RM-UE în partea referitoare la problema contracarării corupției și a aplicării mecanismului de declarare a veniturilor și a proprietății demnitarilor. Secțiunea 5.2. face o trecere în revistă a aprecierilor date de organizații neguvernamentale internaționale – Freedom House și Transparency International – precum și a evaluărilor organizațiilor neguvernamentale naționale (Centrul de Investiții Jurnalistice, Asociația Presei Independente, Transparency International Moldova, IMAS, Institutul pentru Politici Publice).

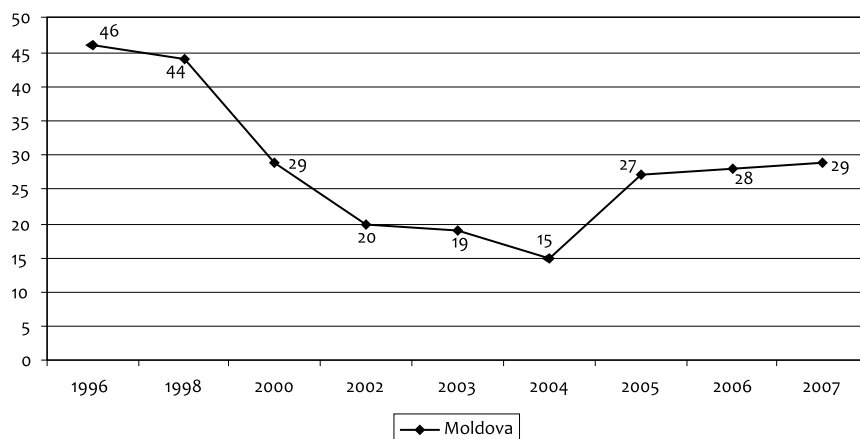
5.1. Evaluările organismelor interguvernamentale

- **Banca Mondială – Indicatorii de Guvernare la nivel Mondial (IGM)¹⁰⁴**

În figura 1 este prezentată evoluția indicatorului „Controlul asupra corupției” pentru Republica Moldova, calculat de Proiectul Indicatorii de Guvernare la nivel mondial (IGM) pentru perioada 1996-2007. Menționăm că indicatorii IGM se măsoară în nivele procentuale. Potrivit metodologiei de calculare a IGM, nivelul procentual înregistrat de Republica Moldova indică procentul (ponderea) statelor din întreaga lume ce înregistrează un scor mai mic la respectivul indicator. Prin urmare, valorile ridicate ale indicatorilor sînt echivalente înregistrării unor scoruri mai mari.

¹⁰⁴ Proiectul Indicatorii de Guvernare la nivel mondial (IGM) încearcă să măsoare guvernarea în 212 state prin sintetizarea opiniilor și rapoartelor provenind din diverse surse. Guvernarea este definită de către autorii IGM ca reprezentând tradițiile și instituțiile prin intermediul cărora se exercită autoritatea într-un stat. IGM măsoară eficiența a șase criterii generale din cadrul guvernării: 1) Libertatea de Exprimare și Răspunderea; 2) Stabilitatea Politică și Absența Violenței; 3) Eficiența Guvernării; 4) Calitatea Reglementării; 5) Statul de Drept; 6) Controlul asupra Corupției. Definiția utilizată de autorii cercetării pentru a evalua criteriul 6 „Controlul asupra corupției” este: măsura în care se exercită autoritatea publică asupra câștigurilor private, incluzând corupția la scară mică și corupția la scară mare, precum și „confiscarea” statului de către elite și interese private. Implicit, una dintre metodele efective pe care statul le poate aplica pentru controlul acestui fenomen este mecanismul declarării averilor funcționarilor.

Figura 1. Nivele procentuale ale Indicatorului „Controlul asupra corupției” pentru Republica Moldova (Banca Mondială, Proiectul „Indicatorii Guvernării la nivel Mondial”)



Analizând valorile nivelelor procentuale înregistrate de Republica Moldova la indicatorul „Controlul asupra corupției”, constatăm o deteriorare bruscă a situației în perioada 1998-2000, care a continuat să se agraveze pînă în anul 2004: dacă în anul 1996 în 46% din 212 state ale lumii acest indicator era mai prost, atunci în 2004 doar în 15% din aceste state indicatorul respectiv a fost mai îngrijorător. Anul 2005 a fost marcat de o îmbunătățire a situației, an în care nivelul procentual al acestui indicator crește de la 15% la 27%, continuînd să avanseze treptat pînă în anul 2007, cînd acesta atinge valoarea de 29%.

Remarcăm din figura 1 că adoptarea Legii nr.1264/2002 nu pare să fi contribuit la ameliorarea indicatorului „Controlul asupra corupției” în perioada 2003-2004, iar evoluțiile pozitive ce au apărut în 2005 par a fi determinate mai curînd de evenimentul anticorupțional al anului 2005: punerea în aplicare a Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia, adoptate de Parlament la finele anului 2004¹⁰⁵. De asemenea, în perioada de după 2005, Republica Moldova demarează negocierea, elaborarea și implementarea efectivă a unor măsuri anticorupționale serioase în cadrul „Programului Preliminar de Țară” în vederea asigurării eligibilității Republicii Moldova pentru asistență financiară în cadrul programelor Fondului american „Provocările Mileniului”¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Strategia și Planul de acțiuni au fost adoptate prin HP 421/2004, cu modificările și completările ulterioare. Menționăm că din momentul adoptării, implementarea Strategiei și a Planului de acțiuni a fost constant susținută prin programe de asistență ale Consiliului Europei: Programele PACO și MOLICO.

¹⁰⁶ Hotărîrea Guvernului nr.1219/2005 cu privire la acțiunile de asigurare a eligibilității Republicii Moldova pentru asistență financiară în cadrul programelor Fondului american „Provocările Mileniului” (Millenium Challenge Account - MCA).

- **Grupul de state contra corupției (GRECO) din cadrul Consiliului Europei – aprecierea declarării averii demnitarilor în cadrul rapoartelor de evaluare și de conformitate a Republicii Moldova**

Grupul de state contra corupției (GRECO) are ca scop ameliorarea capacității membrilor săi de a lupta contra corupției urmărind implementarea angajamentelor pe care și le-au asumat în acest domeniu pe calea procesului dinamic de evaluare și de constrângere mutuală¹⁰⁷. Deocamdată Moldova a fost supusă evaluării GRECO în cadrul a două cicluri: primul în 2003 și al doilea în 2006, rapoartele de evaluare fiind adoptate la 17 octombrie 2003 și 13 octombrie 2006, respectiv. În ambele rapoarte Moldovei i-au fost făcute recomandări explicite referitoare la aplicarea eficientă a mecanismului declarării veniturilor și proprietăților funcționarilor publici. Moldova a depus rapoartele sale de situație referitoare la ambele rapoarte de evaluare, GRECO adoptând rapoarte de conformitate ale Republicii Moldova, în care s-a referit la implementarea recomandărilor formulate în cadrul evaluărilor¹⁰⁸.

În raportul de evaluare a Moldovei în cadrul primului ciclu, (octombrie 2003) GRECO a notat adoptarea relativ recentă a Legii nr.1264/2002 și a exprimat îngrijorări referitoare la perspectivele incerte ale publicării datelor din declarațiile de venituri și proprietăți, precum și referitoare la mecanismele de funcționare a comisiilor de control, regulamentele de activitate ale cărora nu erau elaborate la momentul vizitei evaluatorilor¹⁰⁹. În raportul său, GRECO a formulat 14 recomandări Republicii Moldova, inclusiv o **recomandare referitoare la aplicarea imediată a Legii nr.1264/2002 și asigurarea controlului efectiv al declarațiilor** (recomandarea VI). În august 2005 autoritățile Moldovei au transmis raportul de situație privind măsurile luate pentru implementarea recomandărilor. Cât privește implementarea recomandării VI de către Guvernul Republicii Moldova, în Raportul de conformitate a Republicii Moldova din 2005¹¹⁰, GRECO a reținut din raportul Guvernului RM, *inter alia*, următoarele:

- „Toți agenții publici menționați în Legea nr. 1264-XV din 19 iulie 2002 au prezentat Comisiei centrale de control către 31 ianuarie 2003 declarațiile despre veniturile și patrimoniul lor și al membrilor familiilor. Din acest moment acești agenți publici prezintă anual declarațiile lor Comisiei.”

Comentariu: Menționăm în această privință că Guvernul RM și-a permis o „ușoară” inexactitate în raportul său de situație. Or, era bine știut că termenul depunerii primelor declarații conform acestei legi a fost schimbat retroactiv de Parlament, după expirarea unei luni de la data când declarațiile trebuiau să fie depuse¹¹¹, indicându-se un nou termen 1 iulie 2003.

¹⁰⁷ Statutul Grupului de state contra corupției (GRECO) din 05.05.98, art.1.

¹⁰⁸ GRECO a adoptat următoarele rapoarte de conformitate a Republicii Moldova: referitor la primul ciclu de evaluare – în decembrie 2005 și un raport suplimentar în februarie 2008, iar referitor la al doilea ciclu de evaluare – în decembrie 2008.

¹⁰⁹ Pentru detalii, a se vedea paragraful 15 din Raportul de evaluare a Moldovei în cadrul primului ciclu de evaluare, adoptat de GRECO la cea de a 15-a reuniune plenară (Strasbourg, 13-17 octombrie 2003).

¹¹⁰ Raportul de conformitate a Republicii Moldova adoptat de GRECO la cea de a 26-a reuniune plenară (Strasbourg, 5-9 decembrie 2005), paragraf 30, pag.8.

¹¹¹ Legea nr.85/2003.

- „Comisia centrală de control a constatat că cele mai frecvente încălcări sînt următoarele:
 - nu sînt indicate veniturile membrilor familiei, dar numai ale persoanelor care depun declarația;
 - nu este indicată totdeauna valoarea bunurilor imobiliare;
 - nu este adresa și/sau suprafața loturilor de pămînt de pe lîngă imobil;
 - nu este indicată perioada pentru care este depusă declarația, alte încălcări.

În toate aceste cazuri Comisia, care pînă în prezent nu a stabilit și nici nu a fost sesizată despre declarații frauduloase, a cerut completarea declarațiilor conform legii, ceea ce și s-a făcut.”

Comentariu: Cît privește redresarea încălcărilor de către subiecții declarării la solicitarea CCC, precizăm că Legea nr.1264/2002 nu stabilește mecanismul restituirii declarațiilor pentru a fi corectate de către declaranți, ci transmiterea declarațiilor defectuoase către CCCEC pentru efectuarea controlului de facto¹¹². Astfel, este paradoxală informația depusă la GRECO de către Guvern, potrivit căreia CCC, deși depista anumite încălcări sistematice, nu a sesizat vreodată CCCEC pentru efectuarea controlului de facto. Mai mult decît atît, nu este clar de ce Guvernul a susținut la GRECO faptul că solicitarea CCC de completare a declarațiilor a fost suficientă pentru înlăturarea încălcărilor, cînd din datele declarațiilor date publicității rezultă că persistă încălcările menționate (cum ar fi neindicarea valorii imobilelor).

Decizia adoptată de GRECO pe marginea implementării recomandării VI a fost că aceasta fusese pusă în aplicare într-un mod satisfăcător (pentru mai multe detalii despre constatările făcute în cadrul primului ciclu de evaluare GRECO referitor la mecanismul declarării veniturilor și a proprietății funcționarilor publici potrivit Legii nr.1264-XV din 19.07.2002 a se vedea Anexa nr.3 a prezentului studiu).

În raportul de evaluare a Moldovei din cadrul ciclului doi (octombrie 2006), GRECO apreciază mecanismul declarării averilor funcționarilor publici în felul următor: „Sistemul existent de declarații de patrimoniu nu este eficient. Comisia centrală de control și comisiile departamentale nu dispun de mijloace pentru a identifica eventualele bănuieli de declarații false sau eventualele divergențe între patrimoniul real și cel declarat de agenții publici. De fapt, dispozitivul actual nu a permis depistarea vreunui caz de fraudă sau de conflict de interes potențial. [...] Autoritățile sînt de asemenea conștiente de necesitatea de a pune în funcțiune un dispozitiv corespunzător pentru a permite controlul declarațiilor de patrimoniu și de interese¹¹³. [...] Trebuie de asemenea de consolidat controlul, procedurile disciplinare, regimul privind conflictele de interes și cel al declarațiilor de patrimoniu”¹¹⁴. Avînd în vedere cele expuse în cuprinsul raportului, GRECO formulează o nouă **recomandare cu**

¹¹² Art.1, alin.(4) al Legii nr.1264/2002.

¹¹³ Paragraf 64 al Raportului de evaluare a Moldovei adoptat de GRECO la cea de a 30-a reuniune plenară (Strasbourg, 9-13 octombrie 2006)

¹¹⁴ Paragraful 88, *ibidem*.

privire la implementarea unui sistem eficient de control al declarațiilor de patrimoniu și interese pentru agenții publici (recomandarea IX).

În perioada iulie-octombrie 2008 autoritățile Moldovei au transmis raportul de situație privind măsurile luate pentru implementarea recomandărilor formulate în cursul ciclului doi de evaluare a statelor membre GRECO. Referitor la implementarea recomandării IX, Guvernul RM a informat GRECO despre satisfacția sa referitoare la eficiența mecanismului de control al declarațiilor, după cum este prevăzut de Legea nr.1264/2002: exercitarea controlului prealabil de către comisiile de control al declarațiilor și a controlului de facto – de către CCCEC, în baza sesizării de către aceste comisii. Dovada caracterului eficient al acestui control constituie o cauză penală pornită în anul 2007 și alte două cauze penale – în 2008. Autoritățile Moldovei au mai menționat consolidarea transparenței declarațiilor prin introducerea modificărilor legale care au făcut posibilă publicarea în termen de 30 de zile de la data-limită de depunere a declarațiilor în ziare și pe paginile web ale autorităților în cauză (Consiliul Superior al Magistraturii, Președinție, Parlament, Guvern, ministere, alte autorități și instituții publice centrale și locale).

Decizia luată de GRECO referitor la realizarea de către Republica Moldova a recomandării IX, în partea ce ține de implementarea unui sistem eficient de control al declarațiilor de patrimoniu și interese pentru agenții publici a fost justificată după cum urmează:

„53. [...] În ce privește consolidarea controlului declarațiilor de venituri, apoi publicarea acestor declarații, începând cu primăvara anului 2008 pot, bineînțeles, să permită un anumit nivel de control din partea societății, dar GRECO are îndoieli că acest fapt este suficient de unul singur, în contextul corupției considerată importantă, pentru ameliorarea eficienței dispozitivului de control. În concluzie, progrese importante au fost realizate la recomandarea IX, dar GRECO nu poate conchide, că dispozitivul de control este suficient la ora actuală.

54. GRECO conchide că recomandarea IX a fost parțial pusă în aplicare.”¹¹⁵

Prin urmare, GRECO nu este convins de eficacitatea mecanismului declarării veniturilor și proprietăților de către funcționarii publici aplicat în Republica Moldova (pentru mai multe detalii despre constatările făcute în cadrul primului ciclu de evaluare GRECO referitor la mecanismul declarării veniturilor și proprietății funcționarilor publici potrivit Legii nr.1264/2002 (a se vedea Anexa nr.3 a studiului).

Restanțele la implementarea recomandărilor GRECO însă condiționează realizarea planurilor și a parteneriatelor strategice, cum ar fi îndeplinirea obiectivelor anticorupționale cuprinse în Planul de acțiuni RM-UE¹¹⁶.

¹¹⁵ Raport de conformitate a Republicii Moldova pentru ciclul II de evaluare, adoptat de GRECO la cea de a 40-a reuniune plenară (Strasbourg, 1-5 decembrie 2008).

¹¹⁶ HG nr.356/2005 pentru aprobarea Planului de Acțiuni RM-UE.

- **Comisia Uniunii Europene – aprecierea implementării compartimentului anticorupțional al Planului de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană**

Evaluarea implementării compartimentului 2.1.(3) „Asigurarea eficienței luptei împotriva corupției” al Planului de Acțiuni RM-UE se găsește în documentele oficiale ale Comisiei Uniunii Europene¹¹⁷. Potrivit acestor documente, Comisia Europeană stabilește patru cerințe pentru realizarea obiectivelor anticorupționale ale Planului RM-UE.

În continuare, sînt expuse cerințele și recomandările Comisiei Europene pentru a considera îndeplinit obiectivul anticorupțional al Planului de Acțiuni RM-UE¹¹⁸ (partea stîngă) și realizările RM, prezentate prin prisma declarării veniturilor și proprietăților de către funcționari (partea dreaptă)¹¹⁹.

• Implementarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției și a planului de acțiuni pentru implementarea ei	Planul de acțiuni pentru realizarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției¹¹⁹ prevede la p.7.8. „Publicarea pe site-ul oficial al instituțiilor publice a rezultatelor controlului declarațiilor despre venituri și proprietăți ale persoanelor din cadrul autorităților publice specificate în anexele nr.1-7 la Legea nr.355/2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar”, urmărind rezultatul scontat de „sporire a probității instituțiilor publice, intensificarea controlului public asupra activității demnitarilor de stat”. <i>Rezultatele unor atari controale însă nu au fost făcute publice niciodată și nici prevederi corespunzătoare nu au fost introduse în Legea nr.1264/2002.</i>
• Îndeplinirea recomandărilor Grupului de state contra corupției (GRECO) al Consiliului Europei	GRECO a menționat în Raportul de conformitate a Republicii Moldova cu recomandările ciclului doi de evaluare, că recomandarea sa referitoare la declararea proprietăților a fost pusă în aplicare doar parțial, rămînînd în continuare valabile <i>îngrijorările referitoare la transparența și eficiența mecanismului de control al declarațiilor.</i>
• Funcționarea independentă și eficientă a CCCEC de influența politică în conformitate cu scopul original de combatere a corupției	Potrivit informației oferite de CCCEC, acesta nu a exercitat vreodată controlul de facto al declarațiilor, din motivul lipsei de sesizări din partea comisiilor de control al declarațiilor. Pe de altă parte, răspunsurile la chestionarele completate de comisiile de control al declarațiilor cu ocazia realizării prezentului studiu sugerează că acestea au sesizat CCCEC de peste 600 de ori. Pînă la clarificarea situației, certă rămîne doar <i>lipsa totală a controlului de facto pe care CCCEC ar trebui să-l exercite potrivit Legii nr.1264/2002.</i>

¹¹⁷ Documentul de lucru al Comisiei ce însoțește Raportul Comisiei pentru Consiliul și Parlamentul European „Implementarea Politicii Europene de Vecinătate în 2007”, Comisia Comunităților Europene, Bruxelles, 3.04.2008.

¹¹⁸ *Ibidem.*

¹¹⁹ HP nr.421/2004, actualizată prin HP 413/2006.

• Intensificarea în continuare a cooperării cu societatea civilă¹²⁰.	Tradițional, Guvernul enumeră trainingurile organizațiilor neguvernamentale naționale și/sau internaționale, mai puțin însă se estimează feedbackul autorităților la solicitările societății civile. Un exemplu relevant în acest sens îl constituie solicitările autorilor prezentului studiu, adresate autorităților publice de a completa niște chestionare în vederea evaluării eficienței instituției declarării veniturilor și a proprietăților funcționarilor publici în Republica Moldova. Printre autoritățile și instituțiile care au dat răspunsuri evazive, au refuzat completarea chestionarului sau au ignorat aceste solicitări cu desăvârșire se numără CCC, CCCEC, Curtea Supremă de Justiție, unele ministere, adică reprezentanții-cheie, responsabili de aplicarea Legii nr.1264/2002. <i>Reticența autorităților publice de a coopera cu mass-media și organizațiile neguvernamentale prin furnizarea datelor din conținutul declarațiilor, nu permite afirmații prea optimiste cu privire la disponibilitatea autorităților de a coopera mai intens cu societatea civilă.</i>
--	--

Constatăm că Banca Mondială apreciază eficiența controlului instituit de stat asupra fenomenului corupției în anii 2002-2004 – perioada imediat următoare punerii în aplicare a Legii nr.1264/2002 – ca fiind cel mai scăzut, existînd doar 20%¹²¹-15%¹²² de state din toată lumea în care situația era mai proastă în această privință.

Grupul de state contra corupției a apreciat la finele anului 2008 că mecanismul de control al declarațiilor de venituri și proprietăți este insuficient și a dispus extinderea monitorizării Republicii Moldova pînă în iulie 2010 în privința implementării unui sistem eficient de control al declarațiilor de patrimoniu și interese pentru agenții publici.

Comisia Uniunii Europene a stabilit în raportul său din 2008 că UE va considera realizată cu succes componenta anticorupțională a Planului de acțiuni RM-UE doar în cazul implementării Strategiei Naționale anticorupție, a recomandărilor GRECO, al funcționării independente și eficiente a CCCEC și intensificării cooperării cu societatea civilă. Cercetînd conformarea acestor cerințe asumate de Republica Moldova doar în privința obligațiilor în domeniul declarării veniturilor și a proprietăților funcționarilor publici, deducem existența restanțelor la toate cerințele.

5.2. Evaluările organizațiilor neguvernamentale

În continuare, prezentăm evaluările organizațiilor neguvernamentale internaționale (subsecțiunea 5.2.1.) și a celor naționale (subsecțiunea 5.2.2).

¹²⁰ Documentul de lucru al Comisiei ce însoțește Raportul Comisiei pentru Consiliul și Parlamentul European „Implementarea Politicii Europene de Vecinătate în 2007”, Comisia Comunităților Europene, Bruxelles, 3 aprilie 2008, pag.4.

¹²¹ În anul 2002.

¹²² În anul 2004.

5.2.1. Evaluările organizațiilor neguvernamentale internaționale

- **Freedom House – Clasamentul Națiunilor în Tranziție**

Printre rapoartele realizate anual de *Freedom House* este și „Națiuni în Tranziție”. Studiul se bazează pe un set consistent de metodologii sau un cadru care evaluează domenii importante ale dezvoltării politice¹²³, inclusiv estimarea unui rating anticorupțional al statelor. În aprecierea ratingului la capitolul corupției, unul dintre criteriile prevăzute de metodologie pentru calcularea lui este existența legislației corespunzătoare de declarare a averilor și a conflictelor de interese ale funcționarilor publici. Aprecierea se face pe o scară de la 1 la 7, în care nota 1 reprezintă cel mai înalt nivel de dezvoltare democratică, iar nota 7 se referă la nivelul inferior al acestei dezvoltări. Pentru Republica Moldova evoluția acestui rating în perioada 1999-2008 a fost următoarea:

Ratingul anticorupțional al Republicii Moldova	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Clasamentul <i>Freedom House</i> „Națiuni în Tranziție”	6,00	6,00	6,25	6,25	6,25	6,25	6,00	6,00	6,00

Menționăm, că dintre cele nouă ratinguri calculate în Clasamentul „Națiuni în Tranziție” pentru Republica Moldova, ratingul anticorupțional este cel mai scăzut, contribuind direct la estimarea unui scor general redus al democrației pentru țara noastră în întreaga perioadă de referință a studiului (scorul 5 din 7 obținut în anul 2008). Dacă analizăm ratingul anticorupțional prin prisma punerii în aplicare a Legii nr.1264/2002, observăm că acesta nu fusese influențat pozitiv de aceasta, deoarece în perioada 2002-2005 acest rating atinge valorile cele mai scăzute, iar după anul 2005 ameliorarea ratingului anticorupțional este datorată mai degrabă altor măsuri întreprinse de Guvern (menționate la analiza IGM al Băncii Mondiale). În orice caz, potrivit Clasamentului „Națiuni în Tranziție” al *Freedom House*, la capitolul anticorupțional, în anul 2008 Republica Moldova se află la același nivel în care era în anii 1999-2001.

- **Transparency International – Indicele de Percepere a Corupției (IPC)**

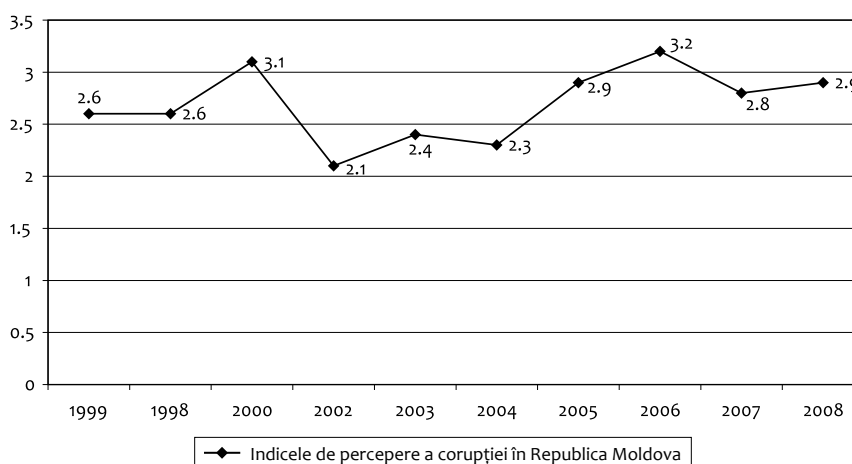
Indicele de Percepere a Corupției (IPC) măsurat de *Transparency International* apreciază pe o scară de la 0 la 10 percepția populației cu privire la nivelul corupției din țara lor, 0 fiind indicele unui țări total corupte, iar 10 – indicele unei țări libere de corupție. În figura 2 este prezentată evoluția IPC calculat de TI pentru Moldova pe parcursul anilor 1999-2008¹²⁴. Se observă că, în perioada de referință, valoarea

¹²³ Studiul este un mod eficient de a măsura progresul sau lipsa de progres în 29 de state aflate în tranziție din Europa Centrală și Regiunea Euroasiatică a fostei Uniuni Sovietice, în domenii considerate importante pentru reformă și tranziția democratică în general. Metodologia de realizare a studiului prevede calcularea așa-numitului scor democratic, care are la bază o scară de note de la 1 la 7. Acest scor este media unor ratinguri subcategorice pe care cercetătorii de la *Freedom House* le acordă fiecărei țări după ce au evaluat procesele electorale, societatea civilă, presa independentă, actul de guvernare, corupția și cadrul legal. Pentru mai multe detalii, a se vedea site-ul <http://www.freedomhouse.org>.

¹²⁴ Datele au fost preluate de pe: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

minimală a acestui indice a fost de 2,1, iar valoarea maximală de 3,2. La fel ca în cazul aprecierii date de IGM al Băncii Mondiale pentru indicatorul „Controlul asupra corupției” și de Clasamentul *Freedom House* „Națiuni în Tranziție”, perioada 2002-2005 este o perioadă în care și IPC calculat de TI cunoaște o agravare, or, tocmai în această perioadă a fost pusă în aplicare Legea nr.1264/2002, care însă, în anii imediat următori adoptării sale, nu pare să fi contribuit la ameliorarea situației.

Figura 2. Evoluția IPC în Republica Moldova



Analizînd la modul general evoluția IPC al Moldovei în comparație cu alte state, remarcăm că dacă în cazul altor țări acest indice cunoaște o ameliorare treptată și/sau stabilă pe intervale mari de timp, în cazul Republicii Moldova evoluția acestui indice pare să fie mai curînd isterică decît sistemică. Din figura 2 se observă un anumit optimism al populației în anii electorali, alternat cu pesimismul din perioadele post-electorale. Astfel, în anii alegerilor parlamentare 2001 și 2005 și în anul alegerilor locale generale 2003 IPC crește brusc, iar în intervalele de timp dintre acești ani indicele scade la fel sau chiar și mai brusc¹²⁵.

Comparînd primul IPC calculat de TI pentru Republica Moldova în 1999 cu ultimul IPC din 2008, ajungem la concluzia că de 10 ani situația rămîne aproape neschimbată, media oscilînd în jurul valorii de 2,75. Dacă facem o paralelă cu sistemul de evaluare a reușitei în instituțiile de învățămînt, putem spune că aceasta este nota cu care societatea apreciază statul la capitolul corupție.

¹²⁵ În anii în care se desfășoară alegeri, tendința de îmbunătățire a IPC poate fi explicată prin așteptările și speranțele populației într-un viitor mai bun, instrumentarea și mediatizarea dosarelor de rezonanță publică în privința funcționarilor, cu precădere în perioadele campaniilor electorale.

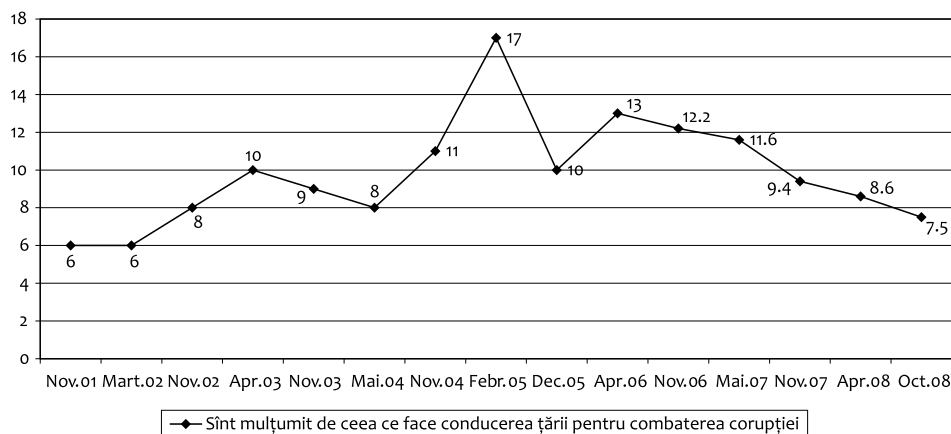
5.2.2. Evaluările organizațiilor neguvernamentale naționale

- **Institutul pentru Politici Publice - Barometrul opiniei publice (BOP)**

Barometrul opiniei publice (BOP) este un program de cercetare a opiniei publice realizat de două ori pe an de Institutul pentru Politici Publice, începând cu anul 1998. Tematica cercetărilor include teme de interes major pentru populație¹²⁶, inclusiv percepția corupției și a eforturilor anticorupționale întreprinse de stat.

Astfel, întrebați dacă sînt mulțumiți de eforturile de combatere a corupției întreprinse de conducerea țării, în perioada 2001-2008, populația indică o rată a satisfacției cu valori cuprinse între 6% și 17% (*figura 3*). Maxima de 17% atinsă în februarie 2005 corespunde perioadei campaniei electorale pentru alegerile parlamentare din 6 martie 2005. De asemenea, se remarcă și o tendință stabilă de agravare a nemulțumirii populației față de eforturile statului de a combate corupția în ultimii doi ani. Prin urmare, tendințele evoluției opiniei publice remarcate pentru sondajul internațional realizat de TI par să se respecte și în cazul BOP. Menționăm suplimentar că și în acest sondaj, perioada 2002-2004, imediat următoare adoptării Legii nr.1264/2002, nu arată ca o perioadă în care populația a resimțit efectele pozitive ale noilor reglementări, în sensul indicării unei rate de satisfacție sporite față de măsurile anticorupționale ale statului.

Figura 3. Rata satisfacției populației față de eforturile de combatere a corupției întreprinse de conducerea țării



Notăm că în 2001 doar 6% din populație exprima mulțumire față de acțiunile guvernărilor de a combate corupția, iar la finele anului 2008 numărul acestora constituie 7,5%.

¹²⁶ „Barometrul opiniei publice, martie-aprilie 2008”, pag.3, <http://www.ipp.md/files/Barometru/2008>.

- ***TI Moldova, în colaborare cu Centrul de Investigații Jurnalistice și Asociația Presei Independente – Studiul „Monitorizarea accesului la informație în Republica Moldova” (2004)***

În cadrul studiului, pentru a identifica informațiile care prezintă interes sporit pentru societate, în chestionar a fost inclusă întrebarea „Ce fel de informație v-ar interesa să aflați de la autoritățile publice?”, respondenților oferindu-li-se posibilitatea să opteze concomitent pentru mai multe variante. La această întrebare, majoritatea răspunsurilor obținute, cu o pondere de 97%, a fost: averea demnitarilor de stat, declarațiile de venituri ale funcționarilor¹²⁷.

- ***IMAS solicitat de Programele anticorupție PACO¹²⁸ și MOLICO¹²⁹ – Sondajul „Percepția și atitudinea față de fenomenul corupției în Republica Moldova” (2005 și 2007)***

În opinia populației investigate, principalii factori de răspândire a fenomenului de corupție în Republica Moldova sînt: remunerarea scăzută a funcționarilor din sectorul public (50-52%) și îmbogățirea rapidă a celor ce dețin puterea și lipsa unui control administrativ strict (38%-42%).

- ***TI Moldova – Sondajul „Percepțiile și experiențele reprezentanților gospodăriilor casnice și a oamenilor de afaceri despre corupția în Republica Moldova” (2008)***

Potrivit acestui sondaj, aproape o treime din cei chestionați (26%-28%) consideră că una dintre căile de reducere a corupției în Republica Moldova este verificarea declarațiilor de venituri ale funcționarilor publici¹³⁰.

Evaluările organizațiilor neguvernamentale, atât naționale cît și internaționale, confirmă aprecierile structurilor interguvernamentale, și anume că situația cea mai gravă în domeniul corupției a existat și s-a agravat în perioada 2002-2005, perioadă ce a urmat punerii în aplicare a Legii nr.1264/2002, fapt care denotă că legea nu a avut un impact însemnat de prevenire a corupției.

Aceeași concluzie se desprinde și din sondajele și cercetările realizate de organizațiile neguvernamentale din Republica Moldova, potrivit cărora: în 2004, majoritatea absolută a populației chestionate expune dorința de a avea acces la informațiile despre averea demnitarilor de stat și declarațiile de venituri ale funcționarilor; în 2005 și 2007 aproape jumătate din respondenții sondajelor consideră că răspândirea corupției se explică prin îmbogățirea rapidă a celor ce dețin puterea și lipsa unui control administrativ strict; în 2008 o treime din respondenți sînt convinși că una din căile de reducere a corupției în Republica Moldova poate fi verificarea declarațiilor de venituri ale funcționarilor publici. Astfel, remarcăm că populația Republicii Moldova conștienten-

¹²⁷ Pentru detalii, a se vedea site-ul <http://www.investigatii.md>.

¹²⁸ Programul colaborării între Comisia Europeană, Consiliul Europei și Elveția: Susținerea strategiei anticorupție (PACO-Moldova).

¹²⁹ Proiectul Comun al Comisiei Europene și al Consiliului Europei împotriva corupției, spălării banilor și finanțării terorismului în Republica Moldova (MOLICO), cofinanțat de Comisia Europeană, Agenția Suedeză pentru Cooperare și Dezvoltare Internațională și Consiliul Europei

¹³⁰ Pentru detalii, a se vedea site-ul <http://www.transparency.md>.

tizează îmbogățirea rapidă a funcționarilor publici cu salarii reduse și lipsa unui control administrativ strict al acestor îmbogățiri nejustificate, consideră că implementarea unui mecanism eficient de declarare a veniturilor și proprietăților funcționarilor publici este o cale de a reduce corupția și dorește să aibă acces public la declarațiile funcționarilor. Statul Republicii Moldova însă pare să aibă un nivel scăzut de înțelegere a acestor probleme, neasigurând doleanțele legitime ale cetățenilor săi.

CAPITOLUL II.

Standarde internaționale – experiență comparată

Pentru că experiența internațională constituie o foarte importantă sursă de inspirație în elaborarea și aplicarea practică a reglementărilor din majoritatea domeniilor, textul ce urmează a analizat standardele internaționale relevante (*secțiunea 6*), modelele alese pentru comparație (*secțiunea 7*) și prezintă o comparare a situației din Moldova cu cea expusă în modelele alternative (*secțiunea 8*).

SECȚIUNEA 6.

STANDARDE INTERNAȚIONALE RELEVANTE

Corupția este o amenințare serioasă pentru stabilitatea și siguranța societății din orice stat, acest fenomen subminează valorile etice, instituțiile democratice, justiția și probitatea statului de drept, afectează dezvoltarea durabilă a statelor și a comunității internaționale în ansamblu. Îngrijorările față de amploarea și consecințele negative ale fenomenului corupției au mobilizat comunitatea internațională, care a procedat la elaborarea unor documente speciale, cu prevederi generalizate, menite să sporească implicarea guvernelor și cooperarea internațională în domeniu. O parte din aceste documente conțin reglementări și recomandări speciale, menite să prevină și să combată îmbogățirea ilicită, să sporească transparența activității oficialilor angajați în sectorul public (agenți publici) și responsabilitatea acestora, să permită controlul modalităților de acumulare de către acești oficiali a proprietăților (averilor).

În continuare, este prezentată o selecție succintă a prevederilor unor acte internaționale la care Republica Moldova este parte (a aderat) sau căror subscrie grație calității de membru ce o deține în respectiva organizație internațională și care ar prezenta un interes aparte pentru tematica abordată în studiul de față.

Organizația Națiunilor Unite (ONU)	
Convenția ONU împotriva corupției ¹³¹	Articolul 7. Sectorul public 4. Fiecare stat parte se străduiește, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, să adopte, să mențină și să consolideze sisteme care să favorizeze transparența și să prevină conflictele de interese. Articolul 8. Codurile de conduită ale agenților publici 1. Pentru a lupta împotriva corupției, fiecare stat parte încurajează în mod special integritatea, cinstea și răspunderea agenților publici, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic. 2. În particular, fiecare stat parte se străduiește să aplice, în cadrul propriilor sisteme instituționale și juridice, coduri sau norme de conduită pentru exercitarea corectă, onorabilă și corespunzătoare a funcțiilor publice. 3. Pentru aplicarea dispozițiilor prezentului articol, fiecare stat parte ia act, dacă este cazul și conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, de inițiativele pertinente ale organizațiilor regionale, interregionale și multilaterale, precum Codul internațional de conduită al agenților funcției publice, anexă la Rezoluția nr. 51/59 a Adunării generale din 12 decembrie 1996. 4. Fiecare stat parte are în vedere, de asemenea, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, să aplice măsuri și sisteme de natură să înlesnească semnalarea prin agenții publici ai autorităților competente a actelor de corupție despre care au luat cunoștință în exercițiul funcțiilor lor. 5. Fiecare stat parte se străduiește, dacă este cazul și conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, să aplice măsuri și sisteme care să-i oblige pe agenții publici să declare autorităților competente toate activitățile exterioare, orice ocupație, orice plasamente, orice bunuri și orice dar sau avantaj substanțial din care ar putea rezulta un conflict de interese cu funcțiile lor de agent public. 6. Fiecare stat parte are în vedere să ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsuri disciplinare sau alte măsuri care se dovedesc a fi necesare împotriva agenților publici care încalcă codurile ori normele instituite în baza prezentului articol. Articolul 13. Participarea societății 1. Fiecare stat parte ia măsurile corespunzătoare, în limita mijloacelor sale și conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, pentru a favoriza participarea activă a persoanelor și a grupurilor care nu aparțin sectorului public, cum ar fi societatea civilă, organizațiile neguvernamentale și comunitățile de persoane, la prevenirea corupției și la lupta împotriva acestui fenomen, precum și pentru a sensibiliza mai mult publicul cu privire la existența, la cauzele și la gravitatea corupției și la amenințarea pe care acest fenomen o reprezintă. Această participare ar trebui consolidată prin măsuri constând în:

¹³¹ Adoptată la New York la 31 octombrie 2003, ratificată prin Legea nr.158/2007.

	a) sporirea transparenței proceselor de decizie și promovarea participării publicului la aceste procese; b) asigurarea accesului efectiv al publicului la informație; c) întreprinderea de activități de informare a publicului pentru a-l provoca să nu tolereze corupția, precum și de programe de educare a publicului, în special în școli și universități; d) respectarea, promovarea și protejarea libertății de cercetare, primire, publicare și difuzare a informațiilor privind corupția. Această libertate poate fi supusă la anumite restricții, care trebuie totuși să fie prevăzute de lege și necesare: (i) respectului drepturilor sau reputației altuia; (ii) protecției, securității naționale sau a ordinii publice ori a sănătății sau moralei publice. 2. Fiecare stat parte ia măsurile corespunzătoare pentru a veghea ca organismele de prevenire a corupției, competente, menționate în prezenta Convenție, să fie cunoscute publicului și face ca ele să fie accesibile, astfel încât orice fapt susceptibil de a fi considerat o infracțiune, stabilită conform prezentei Convenții, să le poată fi semnalat, inclusiv sub acoperirea anonimatului. Articolul 20. Îmbogățirea ilicită Sub rezerva Constituției sale și a principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, fiecare stat parte are în vedere să adopte măsurile legislative și alte măsuri care se dovedesc a fi necesare pentru a atribui caracterul de infracțiune, în cazul în care actele au fost săvârșite cu intenție, îmbogățirii ilicite, adică o mărire substanțială a patrimoniului unui agent public pe care acesta n-o poate justifica rezonabil în raport cu veniturile sale legitime.
Consiliul Europei	
Convenția penală privind corupția¹³²	Articolul 23. Măsuri care vizează facilitarea colectării dovezilor și sechestrarea produselor 1. Fiecare Parte adoptă măsuri legislative și alte măsuri, inclusiv cele care permit utilizarea tehnicii speciale de investigare conform legislației naționale, care sînt necesare pentru a facilita colectarea dovezilor cu privire la infracțiunile penale stabilite în virtutea articolelor 2-14 și să le permită să identifice, să cerceteze, să înghețe și să sechestreze instrumentele și produsele corupției ori a bunurilor a căror valoare corespunde acestor produse, capabile să formeze obiectul măsurilor stipulate în paragraful 3 al articolului 19 al prezentei Convenții. 2. Fiecare Parte adoptă măsuri legislative și alte măsuri necesare pentru a conferi tribunalelor sale sau altor autorități competente, dreptul de a ordona comunicarea sau sechestrarea dosarelor bancare, financiare sau comerciale pentru a pune în aplicare măsurile vizate în paragraful 1 al prezentului articol. 3. Secretul bancar nu constituie un obstacol pentru măsurile definite în paragrafele 1 și 2 ale prezentului articol.

¹³² Adoptată la Strasbourg la 27 ianuarie 1999, ratificată prin Legea nr.428/2003.

Codul model de conduită pentru agenții publice¹³³	Articolul 14. Declarația de interese Agentul public care ocupă un post în care interesele personale sau private sînt susceptibile de a fi afectate prin funcțiile sale oficiale trebuie să declare, în conformitate cu legea, la numirea sa, apoi la intervale regulate și la orice schimbare a situației, caracterul și dimensiunile acestor interese¹³⁴. Articolul 18. Cadouri 1. Agentul public nu trebuie nici să solicite, nici să accepte cadouri, favoruri, invitații sau orice alt avantaj destinat lui, familiei sale, părinților sau prietenilor apropiați, persoanelor sau organizațiilor cu care agentul public are sau a avut relații de afaceri sau politice, care pot să influențeze sau care par că influențează asupra imparțialității cu care el sau ea își exercită funcțiile sau care constituie sau par să constituie o recompensă în raport cu funcțiile sale. Aceasta nu include ospitalitatea tradițională, nici micile cadouri. 2. Atunci cînd agentul public nu știe dacă el sau ea poate accepta un cadou sau ospitalitate, el sau ea trebuie să solicite avizul superiorului său ierarhic¹³⁵. Articolul 24. Verificarea integrității 1. Agentul public avînd responsabilități în domeniul recrutării, promovării și numirii trebuie să vegheze asupra faptului ca verificările adecvate integrității candidatului sînt efectuate în conformitate cu legea. 2. Dacă, în urma acestei verificări, agentul public nu este sigur cum trebuie să procedeze, el sau ea trebuie să solicite sfaturile corespunzătoare¹³⁶.
---	--

¹³³ Aprobă prin Recomandarea Rec (2000) 10, adoptată de Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei la 11 mai 2000, elaborată de Grupul multidisciplinar cu privire la corupție (GMC).

¹³⁴ Anumiți agenți trebuie cîteodată să declare, conform legii, interesele sale personale sau private. Această obligație are un caracter preventiv. Ea se referă la agenții care ocupă posturi înalte, dar criteriul fundamental este caracterul funcțiilor exercitate și responsabilitățile agentului public. Aceasta ar impune statelor să prevadă o astfel de obligație pentru anumiți agenți care ocupă posturi la un nivel ierarhic modest. Pentru declararea intereselor periodicitatea este elementul fundamental pentru eficiența ei. În acest sens, Codul prevede că această declarație trebuie să fie făcută nu numai la momentul numirii, dar și în continuare, la intervale regulate fixate de legislația națională. Orice schimbare de situație care afectează interesele sale va implica obligațiunea agentului public de a face o nouă declarație. În măsura în care această obligație constituie o atingere la viața privată, ea trebuie neapărat să fie justificată. Administrația trebuie să asigure confidențialitatea unei astfel de declarații, astfel cum este prevăzut în articolul 17 (Conform Expunerilor de motive asupra art.14 al Codului-model).

¹³⁵ Articolul precizează că agentul public nu trebuie nici să solicite, nici să accepte cadouri sau oricare alt avantaj pentru el sau pentru altcineva care ar putea influența sau ar părea că poate influența exercitarea funcțiilor sale. Agentul public nu trebuie cu atât mai mult să accepte cadouri care constituie o recompensă reală sau aparentă pentru acțiuni sau neglijențe în exercitarea funcțiilor sale. Este esențial de a păstra încrederea cetățenilor în imparțialitatea administrației publice. Această încredere este zdruncinată atunci când cetățeanul își dă seama sau are impresia că agentul public primește compensații de la persoane particulare în schimbul serviciilor sale, în timp ce remunerarea sa trebuie, în principiu, să se facă din bugetul public. În timpul dezbaterilor, GMC a examinat posibilitatea de a prevedea o obligație generală de declarare a cadourilor primite, chiar și a celor de o valoare minimă. Odată ce declarația este făcută, superiorul ierarhic sau oricare altă autoritate competentă decide dacă agentul public este autorizat să le accepte. GMC a considerat că mai bine nu trebuie de prevăzut într-un cod-model un sistem general, subînțelegându-se că fiecare țară este liberă să prevadă în materia dată dispoziții mai restrictive (Conform Expunerilor de motive asupra art.18 al Codului-model).

¹³⁶ Experiența ilustrează importanța de a proceda la verificarea integrității agenților publici și de a lua măsurile corespunzătoare în urma unor astfel de verificări pentru a evita probleme de integritate pe termen lung în funcția publică. Acest articol cere, deci, de la agentul public care are responsabilități în materie de recrutare, de promovare sau de numire a personalului să vegheze ca verificarea corespunzătoare să fie efectuată conform legii. În afară de aceasta, agentul este invitat să găsească consultațiile corespunzătoare dacă, în urma acestor verificări, el nu este sigur cum să procedeze (Conform Expunerilor de motive asupra art.24 al Codului-model).

Rezoluția (97) 24 privind douăzeci de principii directorii în combaterea corupției¹³⁷	<i>Principiul 4 – asigurarea (luarea) măsurilor corespunzătoare în vederea sechestrării și confiscării bunurilor provenite din corupție.</i> <i>Principiul 9 – a veghea asupra faptului ca în organizarea, funcționarea și procesele decizionale ale administrațiilor publice să se țină cont de necesitatea combaterii corupției, în special prin asigurarea unui înalt grad de transparență compatibil cu eficiența activității lor.</i> <i>Principiul 10 – a asigura ca regulile privind drepturile și obligațiunile agenților public să țină cont de exigențele combaterii corupției și să prevadă măsuri disciplinare corespunzătoare și eficiente; a favoriza în acest sens elaborarea unor instrumente potrivite, cum ar fi codurile de conduită, care ar preciza comportamentul scontat al agenților publici.</i>
Codul European de Conduită privind integritatea politică a aleșilor locali și regionali¹³⁸	Articolul 17. Declararea intereselor Reprezentantul ales trebuie să respecte cu conștiinciozitate orice măsură impusă de reglementările în vigoare care cer a fi făcute public sau a fi controlate atât interesele personale directe sau indirecte, mandatele, funcțiile și profesiile deținute, cât și evoluția patrimoniului acestuia. În lipsa unor reglementări privind acest subiect, el va comunica aceste date pe baza unei simple cereri.

Observăm astfel că reglementările internaționale, deși solicită măsuri de asigurare a transparenței sau recomandă declararea și controlul veniturilor funcționarilor, nu instituie standarde și practici stricte, uniformizate. Discreția care este lăsată autorităților statului este foarte mare și acestea pot proceda după cum consideră necesar. Totuși, de fiecare dată când un stat este apreciat la capitolul combaterea/controlul corupției, evaluatorii externi acordă o foarte mare atenție aspectului transparenței și eficienței mecanismelor declarării de către funcționari a veniturilor și averii, precum și posibilităților de control al sferei date din partea publicului larg, a societății. Respectiv, dacă intenționează să corespundă adecvat tendințelor și standardelor acceptate pe plan comunitar (mondial), autoritățile Moldovei nu mai trebuie să tergiverseze perfecționarea legislației în domeniu, pentru aceasta existând atât premise interne, cât și externe favorabile, materializate prin asistență metodică, financiară și tehnică.

¹³⁷ Adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 6 noiembrie 1997, în traducere neoficială.

¹³⁸ Recomandarea 60 (1999)1, Congresul Puterilor Locale și Regionale din Europa (CPLRE).

SECȚIUNEA 7.

MODELE ALTERNATIVE

Mecanismul depunerii și verificării declarațiilor de venituri și averi este considerat de majoritatea statelor drept un instrument eficient de prevenire a corupției în sectorul public. Din această perspectivă, analiza comparată a experienței altor state în domeniul declarării averilor este un bun prilej pentru a modifica optica statului nostru asupra reglementărilor legislative și a capacităților instituționale interne, în vederea preluării celor mai bune abordări legislative și practici din alte state.

În cadrul acestei secțiuni sînt prezentate instrumentele legislative și experiența statelor Uniunii Europene referitoare la declararea averilor în cadrul sectorului public. Statele respective au fost divizate convențional în trei categorii: state cu o democrație consacrată (Franța); state aflate la o etapă avansată de acceptare și aplicare a standardelor europene (Ungaria, Polonia și Letonia); state care relativ recent au devenit membri ai UE (România).

Experiența fiecărui stat va fi examinată potrivit tabelului de mai jos în baza următoarelor șase criterii:

Criteriul 1. Categoriile subiecților declarării

Criteriul 2. Autoritățile abilitate cu funcții de colectare a declarațiilor

Criteriul 3. Mecanismul de control

Criteriul 4. Răspunderea pentru încălcări

Criteriul 5. Transparența declarațiilor

Criteriul 6. Existența și caracterul detaliat al modelului declarației

i. Franța	
Criteriul 1. Cercul subiecților declarării	Potrivit Legii nr.88-227 din 1988 privind transparența financiară a vieții politice, sînt prevăzute următoarele categorii de subiecți ¹³⁹ : membrii Guvernului, parlamentarii în Parlamentul European, președinții consiliilor regionale, primarii comunelor cu peste 30.000 de locuitori, consilierii regionali, adjuncții de primari din localitățile cu peste 100.000 de locuitori, președinții, directorii generali de la întreprinderile de stat.
Criteriul 2. Autoritățile abilitate cu funcții de colectare a declarațiilor	Legea nr.88-227 conține referințe la Comisia pentru transparența financiară a vieții politice, care nu are un statut permanent și care este abilitată cu funcțiile de colectare a declarațiilor de avere și de verificare a acestora.
Criteriul 3. Mecanismul de control	Legea prevede că în termen de 2 luni de la numirea în funcție, subiecții declarării sînt obligați să depună o declarație de avere la Comisia pentru transparența financiară a vieții politice, iar în termen de 2 luni pînă la expirarea mandatului sînt obligați să depună o nouă declarație. Modul de

¹³⁹ Loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, <http://www.legifrance.gouv.fr>.

	efectuare a controlului este stabilit prin Decretul nr.96-763 din 1 septembrie 1996¹⁴⁰, potrivit căruia, Comisia se întrunește în ședințe ordinare și extraordinare. Comisia aplică metoda de verificare comparată a declarațiilor depuse la validarea mandatului/numirea în funcție a subiecților declarării și apreciază modul în care a variat averea declaranților în perioada deținerii funcțiilor respective. Atunci când Comisia constată evoluții ale averii pentru care nu are nicio explicație, declarantul poate fi invitat la ședința acesteia pentru a prezenta explicații atât în formă scrisă, cât și verbal. În cadrul unei proceduri contradictorii, Comisia poate decide transmiterea tuturor materialelor, însoțite de explicațiile declarantului, organelor procuraturii pentru a fi verificate suplimentar.
Criteriul 4. <i>Răspunderea pentru încălcări</i>	Nedepunerea declarațiilor duce la nealegerea declaranților pentru o perioadă de un an sau chiar la eliberarea acestora din funcțiile deținute.
Criteriul 5. <i>Transparența declarațiilor</i>	Legea nu conține prevederi concrete privitor la publicarea declarațiilor. Dimpotrivă, este prevăzut că aceste declarații au un caracter confidențial.
Criteriul 6. <i>Existența și caracterul detaliat al modelului declarației</i>	Decretul nr.96-763 din 1 septembrie 1996 reglementează conținutul declarațiilor. Decretul prevede că declarațiile se completează în formă liberă pe propria răspundere a declarantului și trebuie să conțină: datele personale ale declarantului, informații despre venituri, valoarea și originea bunurilor deținute, inclusiv a celor din străinătate; acte justificative: declarațiile de venituri depuse la organele fiscale, acte notariale, documente bancare.
ii. Ungaria	
Criteriul 1. <i>Cercul subiecților declarării</i>	Art. 7(1) al Legii Ungariei privind statutul funcționarilor publici ¹⁴¹ stabilește obligația declarării averii pentru toți funcționarii publici. Obligația depunerii declarației de avere este extinsă și asupra altor categorii de persoane: conducătorii întreprinderilor de stat, membrii consiliilor de administrare care gestionează bunurile statului de o valoare importantă, persoanele responsabile de alocarea contribuțiilor de stat etc.
Criteriul 2. <i>Autoritățile abilitate cu funcții de colectare a declarațiilor</i>	Colectarea declarațiilor se face de către administrația instituției în care activează declarantul, care verifică declarația de avere depusă de către declarant.
Criteriul 3. <i>Mecanismul de control al declarațiilor</i>	Este stabilită obligația angajatorului de a verifica și a compara periodic declarația de avere a funcționarului cu declarațiile de avere depuse anterior. Dacă creșterea volumului averii nu poate fi justificată, ținând cont de veniturile legale ale funcționarului, conducătorul entității administrative poate solicita declanșarea unei proceduri de control de către Biroul de Înregistrare și Control al Declarațiilor de Avere. Biroul din cadrul MAI investighează încălcările prin verificarea conturilor bancare, a tranzacțiilor comerciale, având acces la baza de date a Administrației Fiscale.

¹⁴⁰ Décret n°96-763 du 1 septembre 1996 relatif à la commission pour la transparence financière de la vie politique <http://www.legifrance.gouv.fr>.

¹⁴¹ Act XXXIII/1992 on the Legal Status of Public Servants, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/>

Criteriul 4. <i>Răspunderea pentru încălcări</i>	În cazul în care declarația de avere nu a fost depusă sau a fost stabilit că această declarație conține date incomplete, contractul de muncă cu declarantul se reziliază din oficiu. Nu au fost identificate informații sau prevederi care să prevadă sancțiuni penale.
Criteriul 5. <i>Transparența declarațiilor</i>	Legea nu prevede publicarea declarațiilor.
Criteriul 6. <i>Existența și caracterul detaliat al modelului declarației</i>	Modelul declarației este în anexa la Legea privind statutul funcționarilor publici, are un caracter detaliat și presupune completarea a 4 secțiuni: bunurile imobile, bunurile mobile, datoriile față de instituțiile bancare și persoanele particulare; declararea intereselor economice ¹⁴² . În modelul declarației se includ datele de identificare ale declarantului și ale tuturor persoanelor împreună cu care face declarație (nume, prenume, numele de familie al mamei, codul personal și de asigurări sociale – separat pentru fiecare persoană vizată în declarație). Toate veniturile și averile se declară în tabele separate pentru fiecare persoană vizată în declarație.
iii. Polonia	
Criteriul 1. <i>Cercul subiecților declarării</i>	Legea Poloniei privind limitarea activităților comerciale ale persoanelor investite în funcții publice ¹⁴³ obligă să depună declarații de avere: Președintele țării, parlamentarii, prim-ministrul, membrii Guvernului, judecătorii, ombudsmanul. De asemenea, declararea averii este obligatorie și pentru alte categorii de persoane: funcționarii publici, aleșii locali etc., această obligație fiind stipulată în legile care reglementează statutul acestor categorii de funcționari.
Criteriul 2. <i>Autoritățile abilitate cu funcții de colectare a declarațiilor</i>	Declarațiile se depun la administrația instituției în care activează declarantul la momentul angajării și ulterior se depun în fiecare an pînă la data de 31 martie, reflectînd situația financiară și patrimonială a declarantului pentru anul precedent.
Criteriul 3. <i>Mecanismul de control al declarațiilor</i>	Nu există o autoritate centrală specializată de verificare a declarațiilor ¹⁴⁴ . Verificarea declarației se face de către oficiile fiscale.
Criteriul 4. <i>Răspunderea pentru încălcări</i>	Încălcarea regulilor de declarare a averilor reprezintă o încălcare disciplinară, pasibilă de sancțiuni disciplinare sau constituie un motiv legitim pentru rezilierea contractului de muncă fără preaviz. În același timp, includerea informației false în declarația de avere este pasibilă de răspundere penală, pedeapsa maximă fiind de 3 ani privațiune de libertate.

¹⁴² Versiunea completă a modelului declarației Ungariei poate fi văzută în Anexa 6 a studiului.

¹⁴³ USTAWA z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, <http://www.sponpc.trader.pl/DocumentFiles/UOGN-9514.doc>.

¹⁴⁴ Declarations of Income and Assets; Polish Instruments Assessment, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN027519.pdf>.

Criteriul 5. <i>Transparența declarațiilor</i>	Publicarea declarațiilor este obligatorie doar pentru aleșii locali și pentru parlamentari. În cazul altor declaranți, publicarea declarației de avere a acestora este posibilă doar cu acordul lor.
Criteriul 6. <i>Existența și caracterul detaliat al modelului declarației</i>	A fost dificil de a urmări existența unui model detaliat al declarației, deoarece legea de baza a fost accesibilă doar în limba poloneză. Declarația de avere trebuie să conțină și datele privind averea soțului/soției.
iv. Letonia	
Criteriul 1. <i>Cercul subiecților declarării</i>	Legea privind prevenirea conflictului de interese în activitatea funcționarilor (oficialilor) publici ¹⁴⁵ , prevede următoarele categorii de persoane care urmează să depună declarații: Președintele, membrii Parlamentului, prim-ministrul, viceprim-ministrul, miniștrii, consilierii acestora, funcționarii publici, judecătorii, procurorii etc.
Criteriul 2. <i>Autoritățile abilitate cu funcții de colectare a declarațiilor</i>	Declarațiile de avere se depun la Biroul de Prevenire și Combatere a Corupției (BPCC) al Letoniei. Angajații BPCC depun declarațiile la oficiul Prim-ministrului. Angajații Serviciului de Informații Secrete depun declarațiile la Biroul de Protecție a Constituției.
Criteriul 3. <i>Mecanismul de control al declarațiilor</i>	BPCC verifică dacă declarația a fost depusă în conformitate cu procedurile speciale, dacă declarația cuprinde informația pentru perioada specifică de declarare și dacă a fost completată corect și integral. Pentru îndeplinirea atribuțiilor de verificare, BPCC poate solicita informații de la alte instituții și are acces la bazele de date ale altor autorități.
Criteriul 4. <i>Răspunderea pentru încălcări</i>	Încălcarea regulilor de declarare atrage răspundere disciplinară și civilă. Veniturile și beneficiile financiare obținute nejustificat de funcționar trec în proprietatea statului, prezumându-se că funcționarul a prejudiciat oriînduirea administrativă a statului în mărime echivalentă venitului, beneficiilor financiare și proprietăților obținute ilicit. Funcționarul urmează să compenseze prejudiciul cauzat statului voluntar sau forțat de autoritatea statului prin urmărirea compensației pentru prejudiciul cauzat. Încasarea prejudiciului de la funcționarul public are loc indiferent de survenirea răspunderii penale sau administrative pentru încălcarea legii.
Criteriul 5. <i>Transparența declarațiilor</i>	Toate declarațiile sînt publice. Din declarații nu se dau publicității partea referitoare la informațiile de identificare a bunurilor mobile și a bunurilor imobile (amplasare). Se publică doar denumirea generică a bunurilor și valoarea lor.

¹⁴⁵ Law On Prevention of Conflict of Interest in Activities of Public Officials, 25 April 2002, <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/assetsIndex.htm>.

Criteriul 6. <i>Existența și caracterul detaliat al modelului declarației</i>	Legea prevede expres categoriile de bunuri și de venituri care urmează a fi declarate, modelul tipizat fiind aprobat de Guvern. Declarația include informațiile de identificare personale ale declarantului, ale soțului/soției, părinților, fraților, surorilor și copiilor și viza lor de reședință; bunurile imobile din proprietate, posesie, folosință, locațiune și imobilele pe care le posedă și le administrează în calitate de tutore și curator; orice forme de participare și interes în cadrul agenților economici și întreprinzătorilor individuali (acțiuni, alte titluri de valoare, cote-părți etc.); mijloacele de transport înregistrate și aflate în proprietatea, posesia, folosința funcționarului, precum și cele pe care le deține în baza contractelor de leasing; economiile cash și bancare valoarea cărora depășește 20 de salarii lunare; toate tipurile de venituri obținute în timpul anului; tranzacțiile încheiate de el în care valoarea depășește de 20 salarii minime, cu specificarea valorii concrete și a părților tranzacției; datoriile valoarea cărora depășește 20 salarii minime, cu specificarea valorii exacte și a numelui debitorului și creditorului respectiv; împrumuturile acordate și valoarea exactă a acestora, dacă depășesc 20 salarii minime; alte informații pe care funcționarul dorește să le includă suplimentar în declarație.
v. România	
Criteriul 1. <i>Cercul subiecților declarării</i>	Articolul 39 din Legea României privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate (ANI)¹⁴⁶ prevede următoarele categorii de persoane care au obligația declarării averii și a intereselor: • toți demnitarii de rang înalt și demnitarii care ocupă funcții electiv; • toți funcționarii publici; • judecătorii, procurorii, magistrații-asistenți, asimilați acestora, precum și asistenții judiciari; • personalul auxiliar de specialitate din cadrul instanțelor judecătorești și parchetelor etc. Obligația declarării averilor și intereselor este extinsă și în privința: • membrilor Consiliului Național al Audiovizualului; • persoanelor cu funcții de conducere și de control din cadrul unităților sistemului de învățământ de stat și al unităților de stat din sistemul de sănătate publică; • membrii consiliilor de administrație, ai consiliilor de conducere sau ai consiliilor de supraveghere, precum și persoanele care dețin funcții de conducere în cadrul regiilor autonome de interes național sau local, companiilor și societăților naționale sau, după caz, al societăților comerciale la care statul sau o autoritate a administrației publice locale este acționar majoritar sau semnificativ;

¹⁴⁶ Legea nr.144/2007, publicată în Monitorul oficial al României, Partea I, nr.359 din 25.05.2007, http://www.dreptonline.ro/legislatie/lege_agentie_nationala%2ointegritate.php.

	• guvernatorul, prim-viceguvernatorul, viceguvernatorii, membrii Consiliului de administrație, angajații cu funcții de conducere ai Băncii Naționale a României; • personalul instituțiilor publice implicate în realizarea procesului de privatizare; președinții, vicepreședinții, secretarii și trezorerii federațiilor și confederațiilor sindicale.
Criteriul 2. <i>Autoritățile abilitate cu funcții de colectare a declarațiilor</i>	Potrivit art. 9 al Legii menționate, în cadrul entităților unde persoanele au obligația de a depune declarații de avere și de interese se desemnează persoane care vor asigura implementarea prevederilor legale privind declarațiile de avere și de interese și care au următoarele atribuții: • primesc, înregistrează declarațiile de avere și declarațiile de interese și eliberează imediat depunătorului o dovadă de primire; • la cerere, pun la dispoziția personalului formularele declarațiilor de avere și de interese; • oferă consultanță pentru completarea corectă a rubricilor din declarații și pentru depunerea în termen a acestora; • evidențiază declarațiile de avere și declarațiile de interese în registre speciale, cu caracter public, denumite Registrul declarațiilor de avere și Registrul declarațiilor de interese, al căror model se stabilește prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenției; • asigură publicarea și menținerea declarațiilor de avere și a declarațiilor de interese pe pagina de internet a instituției, dacă aceasta există, sau la avizierul propriu, în termen de cel mult 30 de zile de la primire. Declarațiile de avere și de interese se păstrează pe pagina de internet cel puțin 5 ani de la publicare, după care se arhivează potrivit legii; • trimit Agenției, în termen de cel mult 10 zile de la primire, copii certificate ale declarațiilor de avere și ale declarațiilor de interese primite, pe care Agenția le publică pe pagina proprie de internet, în termen de 30 de zile de la primirea acestora; • publică pe pagina de internet a instituției, dacă aceasta există, sau la avizierul propriu, numele și funcția persoanelor care nu depun declarația de avere sau declarația de interese în termen de cel mult 15 zile de la expirarea termenului legal de depunere, date pe care le comunică Agenției; • acordă consultanță referitor la conținutul și aplicarea prevederilor legale privind declararea și verificarea averilor, conflictele de interese și incompatibilitățile și întocmește note de opinie în acest sens, la solicitarea persoanelor care au obligația depunerii declarațiilor.

Criteriul 3. <i>Mecanismul de control al declarațiilor</i>	Agenția Națională de Integritate (ANI) este autoritatea administrativă publică abilitată cu atribuțiile de verificare a declarațiilor de avere și a declarațiilor de interese. Inspectorii ANI asigură verificarea prealabilă a declarațiilor din oficiu sau la solicitarea oricărei persoane fizice sau juridice interesate. Dacă în urma comparării datelor din declarații, respectiv a analizării documentelor suplimentare primite, inspectorul de integritate constată că există o diferență vădită între averea dobândită pe parcursul exercitării funcției și veniturile realizate în aceeași perioadă, acesta procedează după cum urmează: • verifică dacă diferența vădită este justificată. În cazul în care inspectorul de integritate constată că diferența nu este justificată, sesizează instanța competentă pentru stabilirea părții de avere dobândită sau a bunului determinat dobândit cu caracter ilicit, a cărui confiscare o solicită; • sesizează organele fiscale, în situația în care se constată încălcarea legislației fiscale; • suspendă verificarea și sesizează organele de urmărire penală, în situația în care se constată existența unor probe sau indicii temeinice privind săvârșirea unor fapte penale.
Criteriul 4. <i>Răspunderea pentru încălcări</i>	Legea României prevede următoarele situații când intervin sancțiunile disciplinare, contravenționale sau penale: • Actul ANI prin care se constată caracterul ilicit al averii sau al unei părți a acesteia sau prin care se constată conflictul de interese ori starea de incompatibilitate, se publică pe pagina de internet a Agenției și se comunică, în termen de 10 zile, organelor care aplică sancțiuni disciplinare sau care dispun revocarea, destituirea sau eliberarea din funcție. • Fapta persoanelor care, cu intenție, depun declarații de avere care nu corespund adevărului constituie infracțiunea de fals în declarații și se pedepsește potrivit Codului penal (<i>închisoare de la 3 luni la 2 ani sau cu amendă</i>). • Fapta celui care, cu știință, în sesizarea adresată Agenției face afirmații mincinoase sau produce ori ticluiește probe mincinoase cu privire la caracterul ilicit sau nejustificat al averii unei persoane constituie infracțiunea de denunțare calomnioasă și se pedepsește potrivit Codului penal (<i>închisoare de la unu la 5 ani</i>). • Nedepunerea declarației de avere în termenele prevăzute de lege constituie contravenție și se sancționează cu amendă de la 100 de lei la 500 de lei și declanșarea din oficiu a procedurii de control. • Nerespectarea obligațiilor prevăzute de lege de către persoanele desemnate potrivit prevederilor art.9¹⁴⁷ constituie contravenție și se sancționează cu amenda de la 100 de lei la 500 de lei. Aceeași sancțiune se aplică și conducătorului entității respective dacă acesta nu îndeplinește obligațiile prevăzute de prezenta lege.

¹⁴⁷ Persoanele care asigură colectarea declarațiilor de avere și de interese în cadrul unităților publice.

	• Neaplicarea sancțiunii disciplinare sau neconstatarea încetării funcției publice, după caz, atunci când actul de constatare a rămas definitiv, constituie contravenție și se sancționează cu amendă de la 100 de lei la 500 de lei. Constatarea și aplicarea sancțiunii amenzii se fac de către persoanele împuternicite din cadrul Agenției.
Criteriul 5. <i>Transparența declarațiilor</i>	Declarațiile se publică pe paginile web ale instituțiilor în care activează declaranții, precum și pe pagina web a ANI. Declarațiile se mențin pe pagina web timp de 5 ani.
Criteriul 6. <i>Existența și caracterul detaliat al modelului declarației</i>	Modelul declarației de avere este inclus în Anexa nr. 1 a Legii României nr. 115 din 16 octombrie 1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici¹⁴⁸. Acest model are un caracter detaliat și se referă atât la averea declarantului, cât și a membrilor familiei lui¹⁴⁹. Potrivit acestei declarații de avere, persoanele trebuie să declare: • bunurile imobile (terenuri, clădiri – apartamente, case de locuit, case de vacanță, spații comerciale/de producție); • bunurile mobile (autovehicule, tractoare, mașini agricole, etc., bunuri sub formă de metale prețioase, obiecte de artă și cult); • bunurile a căror valoare depășește 1000 EUR fiecare și bunurile înstrăinate în ultimele 12 luni; • activele financiare (conturi și depozite bancare, plasamente, investiții directe și împrumuturi acordate); • alte active producătoare de venituri nete; datorii; cadouri, servicii sau avantaje primite gratuit; • veniturile financiare ale declarantului și ale membrilor familiei sale, realizate în ultimul an fiscal încheiat.

¹⁴⁸ Legea nr.115 din 16 octombrie 1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici, <http://www.integritate.eu> . Versiunea completă a modelului declarației este inclusă în Anexa nr.5 a prezentului studiu.

¹⁴⁹ Prin familie se înțelege soțul/soția și copiii aflați la întreținerea acestora.

Așa cum poate fi observat de mai sus, la nivelul țărilor UE nu există o abordare comună a mecanismului declarării averilor, acesta variind de la un stat la altul. Astfel, în Franța care, tradițional, este considerată una dintre cele mai „vechi democrații”, mecanismul declarării averilor în sectorul public nu este atât de strict (cercul subiecților declarării fiind unul îngust, modelul declarației avînd o formă liberă, iar sancțiuni penale nu sînt prevăzute etc.) și nu presupune reguli de maximă transparență (declarațiile au un caracter confidențial). În cazul României, tînăr membru al Uniunii Europene, reglementările sînt mult mai rigide: cercul subiecților declarării este vast, incluzînd și membrii familiei declaranților; este creată o instituție specială, abilitată cu funcții de colectare și verificare a declarațiilor de avere și de interese; se aplică un model strict al declarației de avere; sînt prevăzute sancțiuni severe pentru încălcarea regulilor de declarare, inclusiv penale etc.

Prin urmare, ținînd cont de aspirațiile integrării europene, considerăm oportun de a revizui mecanismul existent în domeniul declarării averilor prin preluarea celor mai bune practici din spațiul comunitar. În special, necesită atenție experiența României care, fiind supusă unor critici dure din partea Uniunii Europene la etapa preaderării, pentru restanțele la capitolul prevenirii și combaterii corupției, a fost încurajată să elaboreze și să aplice instrumente eficiente, în prezent Legea ANI fiind considerată una dintre cele mai bune legi la nivel european.

SECȚIUNEA 8

ANALIZA COMPARATĂ A SITUAȚIEI REPUBLICII MOLDOVA CU MODELELE ALTERNATIVE

Secțiunea precedentă a prezentat standardele internaționale relevante pentru Republica Moldova și a oferit cinci modele alternative ale statelor europene: Franța, Ungaria, Polonia, Letonia și România. Secțiunea de față conține o analiză comparativă a situației din țara noastră cu cea existentă în modelele luate pentru comparație, pentru a deduce soluțiile cele mai potrivite de urmat pentru Moldova. Pentru aceasta, vom ilustra aprecierile internaționale comparativ pentru Republica Moldova¹⁵⁰ și pentru modelele luate la bază pentru comparație (subsecțiunea 8.1.) și vom confrunța situația din Republica Moldova cu cea existentă în statele cu care se face comparația, conform celor șase criterii utilizate în cadrul secțiunii 7 (subsecțiunea 8.2.)¹⁵¹.

8.1. Compararea aprecierilor internaționale ale Republicii Moldova cu cele ale modelelor comparate

Pentru a determina statele care se potrivesc cel mai bine ca modele de urmat pentru Republica Moldova, este important să realizăm care din ele au afinități cu realitățile și posibilitățile Republicii Moldova și în care situația la capitolul instrumentelor eficiente anticorupție și, implicit, la capitolul declarării veniturilor și a proprietăților s-a îmbunătățit pe parcursul ultimului deceniu. Pentru aceasta, vom confrunța aprecierile internaționale făcute de următoarele organizații internaționale: Transparency International, Freedom House, Banca Mondială și Grupul de state contra corupției (GRECO) al Consiliului Europei.

- **Transparency International – Indicele de Percepție a Corupției (IPC)**

IPC apreciază pe o scară de la 0 la 10 percepția populației cu privire la nivelul corupției din țara lor, 0 fiind indicele unei țări total corupte, iar 10 – indicele unei țări libere de corupție.

Din figura 4 observăm că în România, Letonia, Polonia și Ungaria percepțiile populației sînt mai aproape de cele ale populației Moldovei referitoare la nivelul corupției. Remarcăm, totuși, că în două din aceste țări, evoluția percepției corupției a avut cele mai mari afinități cu statul nostru: Letonia, pînă în anul 2001 și România, pînă în anii 2005-2006.

¹⁵⁰ Aprecierile internaționale făcute separat pentru Republica Moldova de organizațiile interguvernamentale și neguvernamentale au fost prezentate în cadrul Capitolului I, secțiunea 5.

¹⁵¹ Criteriul 1. Categoriile subiecților declarării; Criteriul 2. Autoritățile abilitate cu funcții de colectare și verificare a declarațiilor; Criteriul 3. Etapele verificării și procedurile aplicate; Criteriul 4. Reglementarea răspunderii pentru încălcarea normelor respective; Criteriul 5. Gradul de transparență a declarațiilor; Criteriul 6. Existența și caracterul detaliat al modelului declarației.

Figura 4. Evoluția IPC calculat de Transparency International pentru Republica Moldova și statele comparate

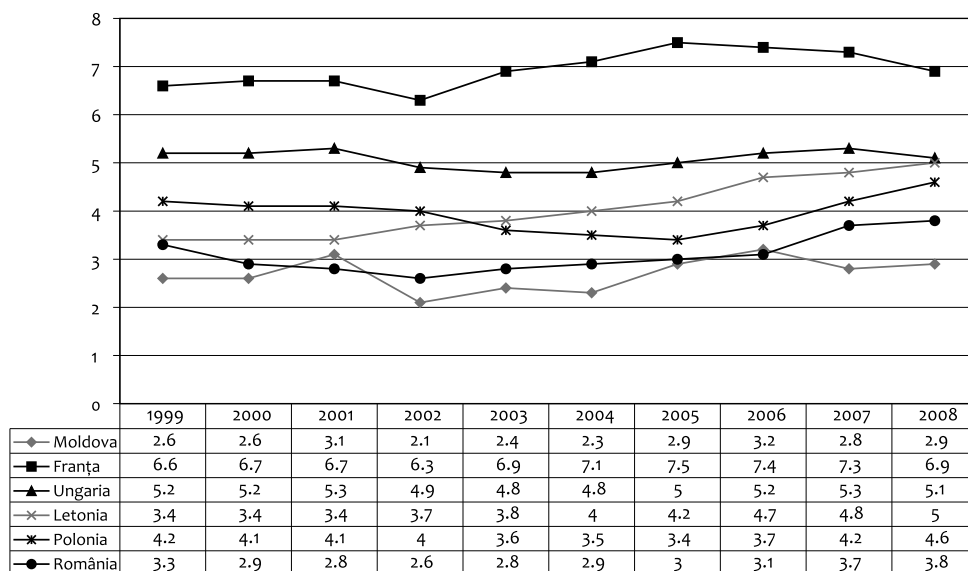
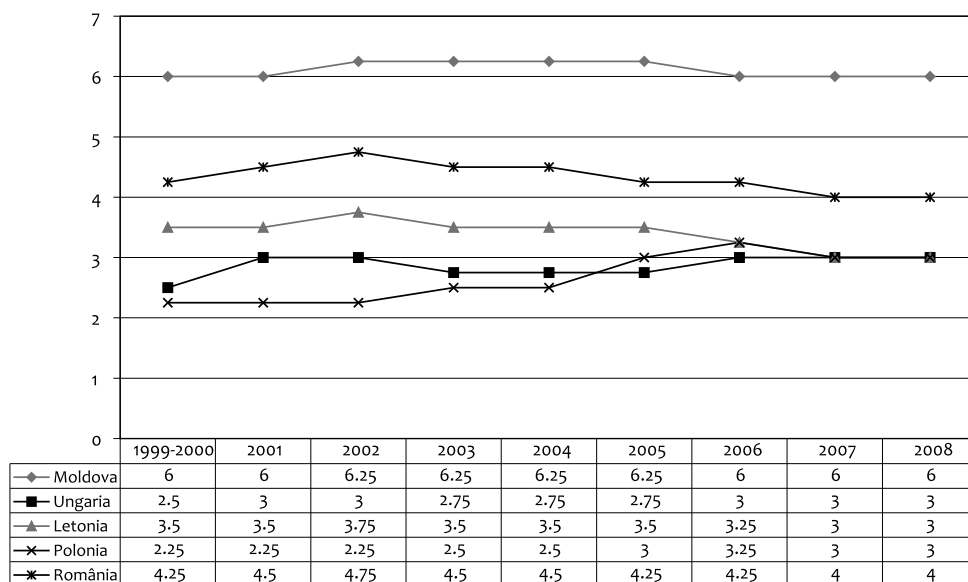


Figura 5. Evoluția ratingului anticorupțional al Moldovei și ale statelor comparate calculat în cadrul Clasamentului „Națiuni în Tranziție” de către Freedom House



- **Freedom House – Clasamentul Națiunilor în Tranziție**

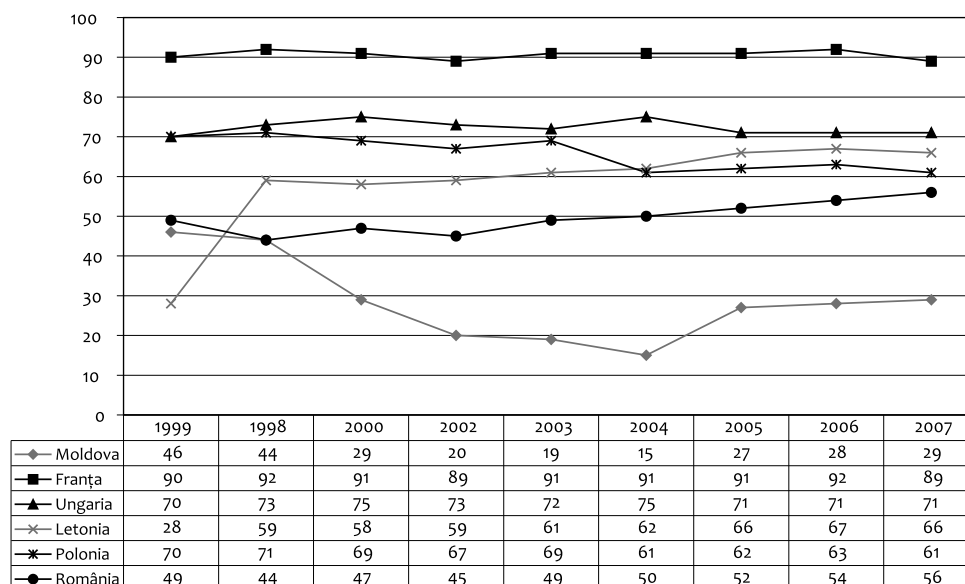
Clasamentul Națiunilor în Tranziție se face de Freedom House prin calcularea mai multor ratinguri de dezvoltare a statelor, inclusiv ratingul anticorupțional, care, potrivit metodologiei de evaluare, ține seama și de situația declarării averilor și a conflictelor de interese ale funcționarilor publici din statele respective. Aprecierea se face pe o scară de la 1 la 7, în care nota 1 reprezintă cel mai înalt nivel de dezvoltare democratică, iar nota 7 se referă la nivelul inferior al acestei dezvoltări.

Având în vedere că Franța nu este un stat în tranziție, ratingul anticorupțional al acesteia nu este inclus în clasament. Dintre celelalte state alese ca modele de comparație pentru Republica Moldova, observăm că cea mai apropiată situație pentru țara noastră este cea a României. Constatăm, însă, că, potrivit evaluării date, România a avut întotdeauna o situație mai bună în acest sens decât Republica Moldova.

- **Banca Mondială – Indicatorii de Guvernare la nivel Mondial (IGM)**

IGM sînt niște indicatori calculați de Banca Mondială pentru toate statele lumii, unul dintre aceștia fiind Indicatorul „Controlul asupra corupției”. Toți IGM se măsoară în nivele procentuale: nivelul procentual înregistrat de un anumit stat indică ponderea statelor din întreaga lume ce înregistrează un scor mai mic la respectivul indicator. Prin urmare, valorile ridicate ale indicatorilor sînt echivalente înregistrării unor scoruri mai mari.

Figura 6. Nivele procentuale ale Indicatorului „Controlul asupra corupției” pentru Republica Moldova și alte state (Banca Mondială, Proiectul „Indicatorii Guvernării la nivel Mondial”)



Spre deosebire de indicatorii Transparency International și cei ai Freedom House arătați mai sus, pentru care avem date începând cu 1999, IGM se calculează din 1996. Astfel, din figura 6 observăm că Letonia în anul 1996 era apreciată mult mai jos decât Republica Moldova la capitolul „Controlul asupra corupției” de către Banca Mondială, iar România avea o apreciere similară în acel an.

În Letonia însă situația se ameliorează brusc în anul 1998, aflându-se de atunci într-o creștere constantă, întrecând la moment România și Polonia, apropiindu-se de Ungaria. În România situația începe să evolueze treptat pozitiv după anul 2000, pe când în Moldova situația se înrăutățește în comparație cu anul 1996, atingând cea mai mică valoare în anul 2004, când doar în 15% dintre toate statele lumii exista o situație mai proastă decât la noi. Prin urmare, experiența României și a Letoniei prezintă cel mai mare interes pentru Republica Moldova, deoarece au avut premisele de dezvoltare cele mai apropiate cu țara noastră, dar care, spre deosebire de Moldova, au reușit progrese remarcabile sub aspectul controlului asupra corupției.

• **Evaluările GRECO ale statelor alese ca modele de comparație pentru RM**

Pentru a avea tabloul complet al evaluărilor internaționale ale eficienței anticorupționale a Republicii Moldova și a statelor alese ca modele de comparație, prezentăm în tabelul de mai jos mențiunile făcute de evaluatorii GRECO în cadrul ciclului II de evaluare a statelor, în cadrul căruia a fost abordată și eficiența mecanismului de control al declarării veniturilor și proprietăților funcționarilor publici.

Statul evaluat de GRECO	Constatările GRECO din ciclul II de evaluare referitoare la situația existentă a declarării averii funcționarilor publici și recomandările de ameliorare a situației	Constatările GRECO referitor la îndeplinirea de către state a recomandărilor sale din ciclul II de evaluare referitoare la situația declarării averii funcționarilor publici
Franța	Situație apreciată pozitiv de GRECO și nu se formulează recomandări de îmbunătățire a acesteia ¹⁵² .	Nu există, deoarece GRECO nu a monitorizat implementarea recomandărilor în acest domeniu ¹⁵³ .
Ungaria	Situație apreciată pozitiv de GRECO și nu se formulează recomandări de îmbunătățire a acesteia ¹⁵⁴ .	Nu există, deoarece GRECO nu a monitorizat implementarea recomandărilor în acest domeniu ¹⁵⁵ .
Polonia	Situație apreciată pozitiv de GRECO și nu se formulează recomandări de îmbunătățire a acesteia ¹⁵⁶ .	Nu există, deoarece GRECO nu a monitorizat implementarea recomandărilor în acest domeniu ¹⁵⁷ .

¹⁵² Raportul de evaluare pentru Franța, adoptat de GRECO la cea de a 21-a reuniune plenară (Strasbourg, 29 noiembrie - 2 decembrie 2004).

¹⁵³ Raport de conformare GRECO referitor la Franța, runda II de evaluare, adoptat de GRECO la cea de a 32-a reuniune plenară (Strasbourg, 19-23 martie 2007).

¹⁵⁴ Raportul de evaluare pentru Ungaria, runda II de evaluare, adoptat de GRECO la cea de a 27-a reuniune plenară (Strasbourg, 6-10 martie 2006).

¹⁵⁵ Raport de conformare GRECO referitor la Ungaria, runda II de evaluare, adoptat de GRECO la cea de a 37-a reuniune plenară (Strasbourg, 31 martie-4 aprilie 2008).

¹⁵⁶ Raportul de evaluare pentru Polonia, runda II de evaluare, adoptat de GRECO la cea de a 18-a reuniune plenară (Strasbourg, 10-14 mai 2004).

¹⁵⁷ Raport de conformare GRECO referitor la Polonia, runda II de evaluare, adoptat de GRECO la cea de a 29-a reuniune plenară (Strasbourg, 19-23 iunie 2006).

Letonia	Situație apreciată pozitiv de GRECO și nu se formulează recomandări de îmbunătățire a acesteia. GRECO remarcă <i>îndeosebi progresul considerabil obținut în urma adoptării și implementării unei legi bune în domeniul prevenirii conflictului de interese, care acoperă și declararea averilor funcționarilor publici</i> ¹⁵⁸ .	Nu există, deoarece GRECO nu a monitorizat implementarea recomandărilor în acest domeniu ¹⁵⁹ .
România	GRECO formulează în 2005 Recomandarea IX): <i>punerea în aplicare a unui sistem eficient de control al declarațiilor de avere și de interese</i> ¹⁶⁰ .	În legătură cu recomandarea IX, GRECO menționează: „Se ia notă de înființarea Agenției Naționale de Integritate, care pare a fi o abordare ambițioasă menită să se ocupe de controlul averilor și al intereselor economice ale funcționarilor publici. ANI pare să aibă toate ingredientele necesare, iar GRECO speră că ANI va fi în măsură să își îndeplinească funcția cu hotărâre și credibilitate. Acestea fiind spuse, în vederea evaluării complete a eficienței ANI în practică, va trebui să așteptăm primele rezultate concrete ale Agenției ¹⁶¹ ”.
Moldova	GRECO formulează în 2005 Recomandarea IX) <i>adoptarea unei legislații corespunzătoare în ceea ce privește conflictele de interes, inclusiv privind trecerea agenților publici în sectorul privat și implementarea unui sistem eficient de control al declarațiilor de patrimoniu și de interese pentru agenții publici</i> ¹⁶² .	În legătură cu recomandarea IX, GRECO menționează următoarele: „În ce privește consolidarea controlului declarațiilor de venituri, apoi publicarea acestor declarații, începând cu primăvara anului 2008 pot, bineînțeles, să permită un anumit nivel de control din partea societății, dar GRECO are îndoieli, că acest fapt este suficient de unul singur, în contextul corupției considerată importantă, pentru ameliorarea eficienței

¹⁵⁸ Raportul de evaluare pentru Letonia, runda II de evaluare, adoptat de GRECO la cea de a 19-a reuniune plenară (Strasbourg, 28 iunie - 2 iulie 2004).

¹⁵⁹ Raport de conformare GRECO referitor la Letonia, runda II de evaluare, adoptat de GRECO la cea de a 30-a reuniune plenară (Strasbourg, 9-13 octombrie 2006).

¹⁶⁰ Raportul de evaluare GRECO pentru România, runda II de evaluare, adoptat de GRECO la cea de a 25-a reuniune plenară (Strasbourg, 10-14 octombrie 2005).

¹⁶¹ Raport de conformare a României pentru runda II de evaluare, adoptat de GRECO la cea de a 35-a reuniune plenară (Strasbourg, 3-7 decembrie 2007).

¹⁶² Raportul de evaluare a Moldovei adoptat de GRECO la cea de a 30-a reuniune plenară (Strasbourg, 9-13 octombrie 2006).

		dispozitivului de control. În concluzie, progrese importante au fost realizate la recomandarea IX, dar GRECO nu poate conchide că dispozitivul de control este suficient la ora actuală”. GRECO extinde perioada de monitorizare a implementării acestei recomandări pînă la 30 iunie 2010¹⁶³.
--	--	---

Se constată că situația Republicii Moldova din punctul de vedere:

- *al percepției corupției de către populație*¹⁶⁴,
- *al ratingului anticorupțional a statelor aflate în tranziție*¹⁶⁵,
- *al controlului pe care autoritățile statului le exercită asupra fenomenului corupției din țară*¹⁶⁶

este cea mai apropiată de România și Letonia, fiind relativ comparabilă cu Polonia și Ungaria și incomparabilă cu situația Franței.

Din acest motiv, considerăm că practica primelor patru state prezintă interes ulterior de studiere mai aprofundată pentru Republica Moldova, avîndu-se în vedere progresele lor remarcate în aprecierile internaționale.

8.2. Compararea reglementărilor Republicii Moldova cu reglementările modelelor comparate

În cadrul secțiunii 7 au fost prezentate reglementările Franței, Ungariei, Poloniei, Letoniei și României sub următoarele aspecte: 1) categoriile subiecților declarării; 2) autoritățile abilitate cu funcții de colectare și verificare a declarațiilor; 3) etapele verificării și procedurile aplicate; 4) reglementarea răspunderii pentru încălcarea normelor respective; 5) gradul de transparență a declarațiilor; 6) existența și caracterul detaliat al modelului declarației. În cadrul acestei subsecțiuni se va face o comparație dintre reglementările acestor state și ale Republicii Moldova conform acestor criterii. Deoarece reglementările acestor state au fost prezentate desfășurat în secțiunea 7, iar cele ale Republicii Moldova în cadrul secțiunilor 1 (subsecțiunea 1.3) și 2, textul lor nu va fi reprodus la fel de amplu, se va reda sumar doar esența.

¹⁶⁴ Indicele de Percepție a Corupției calculat de Transparency International.

¹⁶⁵ Clasamentul „Națiuni în Tranziție” făcut de Freedom House.

¹⁶⁶ Indicele „Controlul asupra corupției”, calculat de Banca Mondială.

Criteriul 1. Categoriile subiecților declarării					
Franța	Ungaria	Polonia	Letonia	România	Moldova
Demnitarii cu funcții electivă, membrii Guvernului, directorii generali ai întreprinderilor de stat.	Funcționarii publici, conducătorii întreprinderilor de stat, membrii consiliilor de administrație care gestionează bunurile statului de o valoare importantă, persoanele responsabile de alocarea contribuțiilor de stat ș.a.	Demnitarii cu funcții electivă, membrii Guvernului, magistrații, funcționarii publici, omбудsmanul, etc.	Demnitarii cu funcții electivă, membrii Guvernului, consilierii acestora, funcționarii publici, magistrații etc.	Demnitarii cu funcții electivă, membrii Guvernului, funcționarii publici, magistrații, persoanele cu funcții de conducere a Băncii Naționale, membrii Consiliului Național al Audiovizualului, conducătorii instituțiilor educaționale și medicale publice, membrii consiliilor de administrație / conducere/supraveghere, conducătorii regiilor autonome conducătorii și trezorerii uniunilor sindicale.	Demnitarii cu funcții electivă, membrii Guvernului, funcționarii publici, magistrații, membrii Curții de Conturi, membrii Consiliului de administrație al Băncii Naționale și ai Comisiei Naționale a Pieței Financiare, avocații parlamentari, directorii agențiilor de stat și independente și adjuncții acestora, conducătorii, adjuncții acestora, în instituția publică, în întreprinderea de stat sau municipală, în societatea comercială cu capital de stat

Criteriul 2. Autoritățile abilitate cu funcții de colectare a declarațiilor					
Franța	Ungaria	Polonia	Letonia	România	Moldova
Comisia pentru transparență financiară a vieții politice (colektează și verifică declarațiile).	Administrația instituției unde activează declarantul și Biroul de Înregistrare și Control al Declarațiilor de Avere din cadrul MAI.	Administrația instituției în care activează declarantul colectează declarațiile.	Biroul de Prevenire și Combateră a Corupției (BPCC) colectează declarațiile. Angajații acestui Birou depun declarațiile la oficiul Prim-ministrului. Angajații Serviciului de Informații Secrete depun declarațiile la Biroul de Protecție a Constituției.	Persoane desemnate din cadrul autorităților sînt responsabile de colectarea declarațiilor.	Comisia Centrală de Control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate (CCC) Comisiile departamentale de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate (CDC)

Criteriul 3. Mecanismul de control al declarațiilor					
Franța	Ungaria	Polonia	Letonia	România	Moldova
Comisia verifică declarațiile comparându-le cu declarațiile anterioare. Poate invita declaranții pentru a prezenta explicații. Decide transmiterea materialelor procuraturii pentru alte verificări.	Administrația instituției compară declarațiile depuse cu cele din anii anteriori. Creșterea nejustificată a averii se raportează Biroului din cadrul MAI.	Organele fiscale efectuează controlul declarațiilor.	BPCC verifică declarațiile, are acces la bazele de date ale altor autorități și poate solicita informații de la alte instituții.	Agencia Națională de Integritate (ANI) este autoritatea specializată de verificare a declarațiilor de avere și a declarațiilor de interese. Inspectorii ANI efectuează verificarea prealabilă a declarațiilor din oficiu sau la solicitarea oricărei persoane fizice sau juridice interesate. Dacă se depistează încălcări, sînt sesizate, după caz, organele competente pentru confiscarea averii nejustificate, organele fiscale sau organele de urmărire penală.	CCC și CDC efectuează controlul prealabil al declarațiilor. În cazul depistării unor încălcări, inclusiv infracțiuni, transmit declarațiile Centrului pentru Combaterarea Crimelor Economice și a Corupției pentru efectuarea controlului de facto.

Criteriul 4. Răspunderea pentru încălcări					
Franța	Ungaria	Polonia	Letonia	România	Moldova
Nedepunerea declarațiilor duce la neallegerea declarațiilor pentru perioada de un an sau eliberarea lor din funcție.	Nedepunerea declarației sau includerea în ea a datelor incomplete atrage rezilierea din oficiu a contractului de muncă al declarantului.	Încălcarea regulilor de declarare atrage răspundere disciplinară și poate constitui temei pentru rezilierea contractului de muncă fără preaviz.	Încălcarea regulilor de declarare atrage răspundere disciplinară și civilă. Veniturile și beneficiile nejustificate trec în proprietatea statului. Încălcarea prejudiciului are loc indiferent de survenirea răspunderii penale sau administrative.	Pentru încălcarea regulilor de declarare se prevede răspundere disciplinară, contravențională și penală. <u>Răspundere disciplinară</u> – caracterul ilicit al celor incluse în declarație, conflictul de interese ori starea de incompatibilitate. <u>Răspundere contravențională</u> – ne-depunerea declarației în termen, neîndeplinirea atribuțiilor de colectare a declarațiilor; nesancționarea disciplinară a declaranților care au admis încălcări. <u>Răspundere penală</u> – fals în declarații; sesizarea intenționată mincinoasă sau fabricarea probelor despre caracterul ilicit al averii altor persoane.	Legea nr. 1264/2002 prevede răspunderea disciplinară și contravențională. <u>Răspundere disciplinară</u> – nu sînt specificate cauzurile survenirii. <u>Răspundere contravențională</u> – neprezentarea declarației; încălcarea modului de păstrare și utilizare a informațiilor din declarații de către persoanele care exercită controlul. Deși Legea nr.1264/2002 nu prevede, Codul penal include <u>răspundere penală pentru eschivarea de la prezentarea declarației sau indicarea intenționată în declarație a datelor incorecte; divulgarea sau publicarea intenționată a informațiilor din declarații de către persoanele care exercită controlul acestora.</u>

Criteriul 5. Transparența declarațiilor					
Franța	Ungaria	Polonia	Letonia	România	Moldova
Declarațiile au caracter confidențial.	Nu este prevăzută publicarea declarațiilor.	Se publica obligatoriu declarațiile parlamentare și ale aleșilor locali. Alte declarații se publică doar cu acordul declaranților.	Toate declarațiile sînt publice. Nu se dau pu- blicității informațiile de identificare a bunurilor mobile și a bunurilor imobile, ci doar denu- mirea lor generică și valoarea.	Declarațiile se publică pe paginile web ale insti- tuțiilor în care activează declaranții, precum și pe pagina web a ANI. Declarațiile se mențin pe pagina web timp de 5 ani.	Anual în mijloacele de informare în masă republicane sau locale se publică declarațiile demnitarilor de stat. Alte declarații pot fi pu- blicate doar cu acordul declaranților.
Criteriul 6. Existența și caracterul detaliat al modelului declarației					
Franța	Ungaria	Polonia	Letonia	România	Moldova
Nu există un model al declarației. Decla- rațiile au formă liberă la care se anexează documentele justi- ficative ce confirmă datele.	Există un model de declarație detaliat, în care se includ separat datele despre decla- rant și persoanele împreună cu care face declarația. Toate datele din declarație se înregistrează în tabele separate pentru fiecă- re persoană vizată în declarație ¹⁶⁷ .	Existența unui model al declarației nu a putut fi verificată. Declarația de avere trebuie să conțină și datele pri- vind averea soțului/soției.	Există un model de de- clarație foarte detaliat, aprobat de Guvern. Modelul declarației cuprinde date separate referitoare la declarant și la persoanele împre- ună cu care face decla- rația. Declarația este comună pentru averea și interesele personale ale declarantului.	Există un model de declarație foarte deta- liat, anexat la legea de bază ¹⁶⁸ . Modelul decla- rației solicită includerea datelor separate despre declarant și persoanele împreună cu care face declarația. Declarația este comună pentru averea și interesele per- sonale ale declarantului.	Există un model de de- clarație anexat la legea de bază ¹⁶⁹ , fiind în contra- dicție cu prevederile ei. Modelul declarației este foarte general, presupu- ne completarea datelor pentru declarant și alte persoane împreună cu care depune declarația, însă nu prevede secțiuni speciale pentru include- rea datelor separate des- pre celelalte persoane.

¹⁶⁷ Modelul declarației Ungariei poate fi văzut în Anexa 6 a studiului.

¹⁶⁸ Modelul declarației României poate fi văzut în Anexa 5 a studiului.

¹⁶⁹ Modelul declarației Republicii Moldova poate fi văzut în Anexa 4 a studiului.

Din analiza comparativă a reglementărilor Republicii Moldova cu cele ale modelelor comparate (Franța, Ungaria, Polonia, Letonia și România) desprindem următoarele concluzii:

- *Referitoare la subiecții declarării:* cercul subiecților în Republica Moldova, în comparație cu practica celor cinci state, este suficient de larg. Totuși, unele categorii de subiecți din sectorul public par a fi scutite de depunerea declarațiilor cu privire la venituri și proprietate. Având în vedere afinitățile dintre realitatea RM cu cea a României și percepția socială a corupției în rândurile unor subiecți, considerăm că ar fi utilă preluarea experienței de includere printre subiecții declarării și a: membrilor Consiliului Coordonator al Audio-vizualului; conducătorilor instituțiilor educaționale și medicale publice; conducătorilor și trezorerilor uniunilor sindicale.
- *Referitoare la autoritățile abilitate cu funcții de colectare:* practica modelelor alternative are mai multe abordări. Pare a fi obișnuită colectarea declarațiilor de către administrația autorității declaranților. Această practică există în Ungaria și Polonia, state mai puțin comparabile cu RM. Relevante pentru comparare cu RM sînt România și Letonia. Astfel, în România, la fel ca în RM, declarațiile sînt colectate de persoane desemnate din cadrul autorității, dar care poartă răspundere pentru activitatea necorespunzătoare de colectare a declarațiilor. Relevantă și inedită în acest sens este și practica Letoniei, unde declarațiile sînt colectate de către Agenția Națională Anticorupție, angajații căreia depun propriile declarații la o altă autoritate a guvernului, în vederea evitării conflictului de interese la verificarea lor. Considerăm posibilă adoptarea și acestei soluții pentru RM, prin desemnarea CCCEC ca autoritate de colectare a declarațiilor, cu condiția stabilirii depunerii declarațiilor de către angajații ei la o altă entitate guvernamentală (Procuratura Anticorupție, spre exemplu).
- *Referitoare la mecanismul de control al declarațiilor:* situația privind controlul declarațiilor este diferită în fiecare dintre modelele alternative: Polonia nu are organe specializate de control al declarațiilor; în Ungaria controlul este efectuat de către administrația autorității care colectează declarațiile și care sesizează în caz de nereguli o subdiviziune specializată a MAI; în Letonia declarațiile se verifică de Agenția Națională Anticorupție care și colectează declarațiile, avînd acces la bazele de date ale altor autorități; în România controlul este efectuat de Agenția Națională de Integritate, căreia declarațiile îi sînt transmise de către persoanele care le colectează, agenția avînd atribuțiile de a examina sesizările altor persoane și de a sesiza, după caz, autoritățile declaranților în vederea sancționării disciplinare a acestora, organele fiscale sau organele de urmărire penală. Considerăm utilă pentru RM preluarea fie a modelului României, fie al Letoniei.
- *Referitoare la răspunderea pentru încălcări:* în Franța, nedepunerea declarației duce la destituirea din funcția politică electivă. În Ungaria și Polonia nedeclararea sau declararea necorespunzătoare atrage rezilierea din oficiu a

contractului de muncă, fără preaviz. În Letonia încălcarea regulilor de declarare a veniturilor și intereselor personale atrage răspunderea disciplinară și civilă, inclusiv confiscarea echivalentului veniturilor și beneficiilor nejustificate, care nu depinde de tragerea persoanei la răspundere contravențională sau penală. În România există răspundere disciplinară, contravențională și penală, atât pentru declaranți, cât și pentru alte persoane (persoanele care colectează declarațiile și nu-și exercită corespunzător atribuțiile, conducătorii autorităților declaranților pentru nesancționarea disciplinară a declaranților la propunerea ANI, persoanele care denunță calomnios declaranții). Considerăm relevante pentru RM experiența Letoniei în privința aplicării confiscării echivalentului veniturilor și beneficiilor nejustificate, care nu depinde de tragerea persoanei la răspundere contravențională sau penală, dar atenționăm că preluarea acestui model presupune comasarea declarării averilor și a intereselor personale potrivit reglementărilor conflictului de interese. La fel, merită atenție experiența României pentru RM care poate prelua răspunderea contravențională pentru responsabilii din cadrul CCC și CDC, însă acest lucru presupune instituirea unei agenții de integritate, care să le supravegheze activitatea.

- *Referitoare la transparența declarațiilor:* Franța și Ungaria nu prevăd publicarea declarațiilor, iar Polonia prevede publicarea doar a anumitor declarații. Aceste state însă au atins un nivel mult mai bun al nivelului de percepție a corupției de către populație, mecanismul controlului extern fiind mai puțin relevant în condițiile în care presa își exercită nestingherit și eficient rolul unui „câine de pază” al societății și de „putere a patra”, veghind asupra integrității demnitarilor. Statele în care percepția corupției este mai aproape de cea a RM (deși este cu mult mai bună) sînt România și Letonia. În aceste state este considerat important rolul controlului public al declarațiilor, prin publicarea integrală a acestora (în Letonia nu se publică doar datele de identificare a bunurilor, însă se publică valoarea lor). În România declarațiile publicate se mențin pe paginile web în decurs de 5 ani, ceea ce permite compararea datelor din declarații cu cele din declarațiile anterioare de către orice persoană interesată. În Republica Moldova, unde percepția corupției este mult mai gravă decît în Letonia și România ar fi trebuit să se renunțe demult la publicarea selectivă, doar a unor date aproape nerelevante, pentru un cerc limitat de persoane și să se urmeze abordările din Letonia sau România.
- *Referitoare la existența și caracterul detaliat al declarației:* În Franța nu există un model al declarației, însă la declarația în formă liberă se anexează documente justificative. Modelul polonez al declarației nu a putut fi analizat, însă se știe că ea trebuie să includă și averea celui alt soț. Ungaria, Letonia și România au modele foarte detaliate ale declarațiilor, care permit urmărirea separată a averii declarate de către funcționari și a averii altor persoane vizate în declarație. În RM modelul declarației este în grave neconcordanțe cu prevederile Legii nr.1264/2002 și nu obligă declaranții să includă în ea date care, potrivit legii trebuie să fie reflectate în ea. Modelul declarației al RM

are un caracter foarte general¹⁷⁰, care nu permite să se distingă averea declarantului de cea a altor persoane împreună cu care face declarația, ceea ce duce deseori la nedeclararea averii acestor persoane. Considerăm imperativă revizuirea cel puțin a modelului declarației anexate la Legea nr.1264/2002 și a textului propriu-zis al legii, pentru a asigura declararea corespunzătoare și posibilități reale de efectuare a controlului. Modele demne de inspirație pentru RM pot fi modelul declarației Ungariei¹⁷¹ și României¹⁷², iar în cazul comasării declarațiilor de avere cu cele de interese personale conform Legii conflictului de interese, sugerăm preluarea modelului declarației Letoniei.

Având în vedere necesitatea revizuirii cadrului legal actual de declarare a veniturilor și proprietății funcționarilor publici – Legea nr.1264/2002 și Legea nr.1576/2002, indiferent dacă soluția va fi revizuirea fundamentală a reglementărilor actuale sau abrogarea lor prin promovarea unor legi noi, considerăm relevantă luarea în considerare a legislației și experienței următoarelor state:

- a României referitor la extinderea cercului declaranților;
- a României și Letoniei referitor la autoritățile abilitate cu funcții de colectare a declarațiilor;
- a României și Letoniei referitor la mecanismul de control al declarațiilor;
- a României și Letoniei referitor la reglementarea răspunderii pentru încălcări;
- a României și Letoniei referitor la transparența declarațiilor;
- a Ungariei, României și Letoniei referitor la modelul declarației.

Menționăm, de asemenea, că preluarea modelului României ar fi mai simplu de adaptat pentru RM, deoarece va fi posibilă păstrarea CCC și CDC, cu reducerea rolului lor la colectarea declarațiilor. În acest caz va fi nevoie de instituit o agenție națională (de integritate) ca să le supravegheze activitatea. În cazul preluării modelului Letoniei, CCC și CDC de asemenea se vor limita la simpla colectare a declarațiilor și transmiterea lor la CCCEC, însă, în acest caz, ar fi oportună unirea declarațiilor de venituri și proprietăți cu cele de interese personale, prevăzute de legislația conflictului de interese.

.....
¹⁷⁰ Ibidem.

¹⁷¹ Modelul declarației Ungariei poate fi văzut în Anexa 6 a studiului.

¹⁷² Modelul declarației României poate fi văzut în Anexa 5 a studiului.

CAPITOLUL III.

Lecții de învățat. Concluzii și recomandări

Capitolul sintetizează conținutul întregului studiu, relevând erorile generale admise, căile depășirii și neadmiterii acestora pe viitor (*secțiunea 9*), concluzii pe marginea principalelor probleme abordate și propune soluții care, în viziunea autorilor, ar putea contribui esențial la perfecționarea mecanismului declarării și controlului veniturilor funcționarilor, asigurând aplicabilitatea lui în calitate de măsură eficientă pentru prevenirea și combaterea corupției (*secțiunea 10*).

SECȚIUNEA 9. LECȚII DE ÎNVĂȚAT

Studiind legislația și practica aplicării instituției declarării averilor, au fost deduse câteva lecții de învățat pentru autoritățile Republicii Moldova: agravarea situației are loc din cauza lipsei de reacție adecvată (subsecțiunea 9.1.), abordările ad-hoc nu dau rezultate (subsecțiunea 9.2.), voința politică și administrativă trebuie demonstrată (subsecțiunea 9.3.) și evitarea repetării aceluiași greșeli sau „legitatea greblei” (subsecțiunea 9.4.)

9.1. Agravare din cauza lipsei de reacție adecvată

În pofida faptului că instituțiile internaționale, mass-media și organizațiile societății civile au semnalat în repetate rânduri lipsa de transparență și disfuncționalitățile mecanismului de depunere și verificare a declarațiilor, cei abilitați cu funcții de decizie au preferat să mențină poziția statică (chiar un fel de „poziție a struțului”) sau abordarea formală, prin interpretarea convenabilă a normelor existente sau invocarea imperfecțiunii acestora.

Măsurile ineficiente, evitarea luării de poziție și a organizării dezbaterilor calificate la temă au încurajat subiecții declarării să creadă în imunitatea și impunitatea lor, au condus la agravarea situației și la menținerea neîncrederii cetățenilor în efortu-

rile anticorupție, iar dacă cei pentru care se scriu legile nu cred în ele – orice efort și declarații sînt inutile, iar puterea rămîne fără gradul necesar de credibilitate.

O primă lecție de învățat ar fi: *lipsa de reacție la semnale repetate, evitarea abordării și a colaborării cu mass-media și cu organizațiile societății civile agravează problema și reduc probitatea administrației.*

9.2. Abordările ad-hoc nu dau rezultate

Deși necesitatea abordării și reglementării domeniului depunerii și verificării declarațiilor de venituri și proprietăți ale funcționarilor au fost conștientizate treptat, măsurile legislativ-normative, instituționale și procedurale, întreprinse în sfera dată de autoritățile Republicii Moldova, nu au avut contribuție substanțială la prevenirea și combaterea corupției. Una din cauzele principale ale acestei situații a fost abordarea ad-hoc (uneori chiar haotică), prin adoptarea unor reglementări de moment, fără analiză prealabilă, fără stabilirea și întărirea întregului lanț logic: scop – reglementare – instituții și proceduri – verificare (internă și externă) – sancțiuni. Chiar dacă tema dată este inclusă în documente strategice și de planificare, implementarea a continuat să se realizeze fragmentar, fără analiză de impact și fără corectările de rigoare.

A doua lecție poate fi formulată astfel: *reglementările și aplicarea lor sînt activități care necesită analiză prealabilă și continuă, iar intervențiile normative și instituționale trebuie să aibă caracter complex și plenar, să acopere tot spectrul necesar.*

9.3. Voința politică și administrativă trebuie demonstrată

Teoria administrației, a afacerilor și chiar a oricărei activități umane spune clar: pentru a obține succes este necesară voință reală, care naște perseverență și conduce la atingerea scopului și a rezultatelor. Putem confirma că autoritățile Republicii Moldova au declarat voința de a preveni și de a combate corupția, fiind de acord cu principalele metode aplicabile: transparență; tratament egal; colaborare cu societatea civilă; sancționare dură și intolerantă etc.

Administrația publică din țara noastră a fost supusă unor reforme serioase și conducătorii de cel mai înalt rang afirmă că ea a devenit una eficientă, capabilă să facă față celor mai importante și mai dificile sarcini. Din cercetările efectuate în acest studiu rezultă însă că, în anumite sfere, eforturile nu prea sînt demonstrate, iar cei care ar trebui să exercite influența politico-administrativă pentru asigurarea eficienței evită să o facă ori preferă să declare că se implică, dar rămîn la nivelul expunerilor verbale.

Cea de a treia lecție este: *pînă în prezent nu a fost demonstrată voință politico-administrativă reală pentru soluționarea problemelor vizînd declarațiile de venituri și averi ale funcționarilor, iar implicit, nici voință suficientă pentru prevenirea și combaterea corupției.*

9.4. Se repetă aceleași greșeli (sau „legitatea greblei”)

Multiplele deficiențe ale reglementărilor în domeniu fac ca mecanismul instituțional de depunere și verificare a declarațiilor de venituri și averi să nu fie funcțional, să nu asigure realizarea scopurilor stabilite și reduc contribuția la prevenirea corupției în administrație și justiție. Problema controlului veniturilor și averilor funcționarilor este legată intrinsec de problema prevenirii conflictului de interese, legislația și practica mai multor țări asimilând cele două tipuri de declarații și asigurând reglementarea unificată a acestora. În Republica Moldova s-a mers pe o altă cale, fiind adoptată reglementare separată – Legea nr.16-XVI din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese. Analiza dispozițiilor respectivei legi permite evidențierea unor deficiențe similare reglementărilor despre declararea veniturilor și averilor, referitor la majoritatea aspectelor problematice:

- subiecții declarării veniturilor și al proprietății (art.3);
- obiectul declarării (art.13, art.19-24);
- forma declarațiilor (art.16);
- depunerea și actualizarea declarațiilor (art.14);
- autoritățile abilitate cu funcții de colectare a declarațiilor (art.15);
- controlul declarațiilor (art.6, 17, 25);
- transparența declarațiilor (art.6, 18);
- răspunderea pentru încălcarea legii (art.9, alin.(4), art.10).

Extrapolând cele expuse în Secțiunea 1 (subsecțiunea 1.3), în Secțiunea 3 și Secțiunea 4 din prezenta lucrare asupra dispozițiilor Legii cu privire la conflictul de interese, putem presupune cu o mare doză de siguranță, că și această reglementare va fi la fel de ineficientă și dificil de aplicat. Întărește această concluzie chiar modul în care a fost adoptată Legea, fără luarea în considerare a propunerilor societății civile, precum și tergiversarea punerii ei în aplicare: Legea a fost adoptată în februarie 2008 și publicată la finele lunii mai 2008; în termen de 6 luni Guvernul trebuia să adopte/propună aducerea legislației în concordanță cu dispozițiile ei, dar nu a realizat acțiunile respective nici peste 9 luni; nici peste un an după adoptarea Legii nu este aprobată procedura de formare și funcționare a Comisiei Principale de Etică, organ specializat menit să contribuie la implementarea politicii cu privire la conflictul de interese și la realizarea scopurilor stabilite de Lege etc.

O nouă lecție de învățat: și în privința conflictului de interese nu s-a procedat la o abordare complexă, au fost comise aceleași greșeli și ineficiența noii Legi în domeniu este prognozabilă.

SECȚIUNEA 10. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Concluziile și recomandările expuse în continuare se vor referi la deficiențele generale ale Legii nr.1264/2002 (subsecțiunea 10.1.), declarațiile și conținutul acestora (subsecțiunea 10.2.), cadrul instituțional de control (subsecțiunea 10.3.), transparență și receptivitate (subsecțiunea 10.4.), standardele internaționale și evaluările independente (subsecțiunea 10.5.) și soluțiile oferite de practica altor state alese în calitate de modele alternative pentru RM (subsecțiunea 10.6.).

10.1. Deficiențele generale ale Legii nr.1264/2002

Prevederile incluse în Lege nu sînt pasibile de interpretare și aplicare unitară, modificările efectuate pe parcurs au creat noi deficiențe și nu au condus la sporirea randamentului reglementărilor adoptate.

Se recomandă:

- *Perfecționarea esențială a Legii sau adoptarea unei legi noi, cu atragerea în procesul de elaborare, dezbateri și promovare a reprezentanților mass-mediei, sectorului asociativ, ai experților organizațiilor internaționale (interguvernamentale și neguvernamentale) specializate.*

10.2. Declarațiile și conținutul acestora

Neconcordanțele grave care există între prevederile Legii nr.1264/2002 și formularul declarației anexate la ea generează practici diversificate de interpretare a veniturilor și bunurilor care urmează a fi declarate, împiedică efectuarea calitativă a controlului prealabil și de facto.

Prevederile despre declararea *veniturilor* permit să nu fie incluse anumite informații referitoare la membrii familiei declarantului, iar comisiile de control nu dețin mijloace pentru verificarea respectivelor informații.

Dispozițiile privind *bunurile imobile* nu obligă la indicarea informațiilor tehnice, despre numărul de înregistrare cadastrală și nici la indicarea proprietarului (posesorului) concret al imobilului. Comisiile de control nu pot stabili identitatea deținătorului real și nu au acces la bazele de date cadastrale.

De regulă, cu referire la *bunurile mobile*, în declarație se include doar informația despre mijloacele de transport, presupunîndu-se astfel că declarantul nu deține bunuri ce ar depăși valoarea maximă stabilită de lege. Deoarece alte bunuri mobile cu asemenea preț (50 mii lei) nu sînt pasibile exteriorizării frecvente, posibilitățile de control extern sînt minime. Neindicarea modelului, anului de fabricație și a numărului

lui de înmatriculare al autovehiculelor complică verificarea informației respective de către comisiile de control.

Informația despre *angajamentele financiare*, pasibilă declarării, poate fi prezentată succint, fără indicarea tipului angajamentului, a momentului contractării și al scadenței, a instituției financiare concrete, ceea ce face aproape imposibil controlul prealabil, dar creează impedimente și pentru eventualul control *de facto*, de către CCCEC.

Pentru verificarea informației despre *deținerea cotei-părți a valorilor mobiliare* declarația impune indicarea unor date suficiente, dar nici în acest caz nu este ușoară stabilirea deținătorului concret al valorilor mobiliare. Determină deficiențe omisiunea obligativității indicării tipului valorilor mobiliare deținute și a datei la care au fost dobândite acestea.

Referitor la indicarea în modelul declarației a datelor personale despre declarant, se recomandă:

- a oferi spațiu pentru indicarea numelor și a relației de rudenie ale persoanelor ale căror venituri și proprietăți se declară împreună cu cele ale funcționarului;
- a delimita pe tot parcursul declarației cele declarate de funcționar de cele declarate de el pentru alți membri ai familiei lui;
- a aduce declarația în conformitate cu prevederile art.4, alin.(1) lit. b), prin substituirea expresiei „și proprietăți obținute, începând cu _____200_____ și pînă la _____200_____” cu expresia „și proprietăți pe care le dețin la momentul actual”.

Referitor la indicarea în modelul declarației a datelor despre venituri, se recomandă:

- delimitarea veniturilor declarate de funcționar de cele declarate de el pentru alți membri ai familiei lui;
- revizuirea tipurilor de venituri incluse, pentru reflectarea tuturor veniturilor impozabile prevăzute de legislația fiscală;
- includerea în secțiunea „Tipul venitului” și altor categorii de venituri legale.

Referitor la indicarea în modelul declarației a datelor despre imobile, se recomandă:

- delimitarea bunurilor imobile declarate de funcționar de cele declarate de el pentru alți membri ai familiei;
- solicitarea indicării actelor de înstrăinare a proprietății imobiliare, a valorii lor, a datei încheierii actului de înstrăinare și a temeiului legal în baza căruia a fost făcut actul de înstrăinare, numărul înregistrării cadastrale a imobilului;
- solicitarea de a indica titlul proprietății, data dobîndirii ei și temeiul legal de dobîndire, precum și numărul înregistrării cadastrale a imobilului;
- completarea sau înlocuirea solicitării de a indica „Valoarea (în lei) conform documentului care certifică proveniența proprietății” cu valoarea estimată de către organele cadastrale în vederea impozitării.

Referitor la indicarea în modelul declarației a datelor despre bunurile mobile, se recomandă:

- *delimitarea bunurilor mobile declarate de funcționar de cele declarate de el pentru alți membri ai familiei lui, prin inserarea unei coloane suplimentare în care să fie precizat numele titularului/titularilor bunului mobil respectiv;*
- *reducerea în jumătate a valorii bunurilor mobile supuse declarării (de la 50 mii lei la 25 mii de lei);*
- *solicitarea de a indica actele de înstrăinare a bunurilor mobile, valoarea lor, data încheierii actului de înstrăinare și temeiul legal în baza căruia a fost făcut actul de înstrăinare, precum și numărul de înmatriculare, modelul și anul de fabricație în cazul mijloacelor de transport;*
- *solicitarea de a indica titlul proprietății, data dobândirii ei și temeiul legal de dobândire, precum și numărul de înmatriculare al mijloacelor de transport.*

Referitor la indicarea în modelul declarației a datelor despre angajamentele financiare, se recomandă:

- *delimitarea angajamentelor financiare declarate de funcționar de cele declarate de el pentru alți membri ai familiei lui, prin inserarea unei coloane suplimentare în care să fie precizat numele titularului/titularilor respectivului angajament financiar;*
- *solicitarea de a indica tipul angajamentului financiar (depozit, credit, împrumut ș.a.), data la care a fost contractat și data la care acesta ajunge la scadență, numărul contului bancar (în cazul depozitelor bancare) sau a altui număr tehnic de identificare a angajamentului financiar.*

Referitor la indicarea în modelul declarației a datelor despre deținerea cotei părți a valorilor mobiliare în capitalul agenților economici, se recomandă:

- *delimitarea cotelor-părți ale valorilor mobiliare în capitalul agenților economici declarate de funcționar de cele declarate de el pentru alți membri ai familiei lui, prin inserarea unei coloane suplimentare în care să fie precizat numele titularului/titularilor respectivelor cote;*
- *solicitarea de a indica tipul cotei-părți a valorilor mobiliare în capitalul agenților economici (acțiuni, obligațiuni ș.a.), data la care au fost dobândite;*
- *completarea Legii nr.1264/2002 și a declarației cu solicitarea de a indica informații privind alte forme de participare (cote, participațiuni, părți sociale) în capitalul agenților economici cu orice formă de organizare;*
- *solicitarea de a indica actele de înstrăinare a cotelor-părți ale valorilor mobiliare în capitalul agenților economici, valoarea lor, data încheierii actului de înstrăinare și temeiul legal în baza căruia a fost făcut actul de înstrăinare.*

Referitor la clauza asumării răspunderii pentru datele incluse în declarație din modelul declarației,
se recomandă:

- *introducerea în art.14 al legii și în legislația de sancționare a răspunderii pentru furnizarea datelor incomplete în declarație.*

10.3. Cadrul instituțional de control

O concluzie generală despre activitatea comisiilor de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietăți se rezumă la aceea că ele ar fi acceptat „un pact al tăcerii și neagresiunii” cu subiecții declarării: atâta timp cât membrii comisiilor nu sînt deranjați prin controale interne sau externe, nici ei nu deranjează pe alții. Din cauza disfuncționalităților legale și instituționale la etapa controlului prealabil al declarațiilor (control formal), și procesul controlului *de facto* este afectat, rolul organului de drept abilitat cu funcția respectivă este, practic, insesizabil.

Comisia centrală de control exercită un rol formal, redus la simpla colectare a declarațiilor, fără a le verifica și fără a da dovadă de inițiativă în privința culpabilizării unor subiecți care nu-și execută obligația legală de a depune declarații. Această instituție mai curînd mimează activitatea de control al declarațiilor decît o exercită în realitate, însă deficiențele nu se datorează numai atitudinii membrilor Comisiei față de exercitarea obligațiilor, dar și imperfecțiunii reglementărilor în domeniu. Evaluarea activității *comisiilor departamentale de control* demonstrează că, deși modul de organizare a acestor comisii este afectat de anumite disfuncționalități, activitatea propriu-zisă a comisiilor este mai puțin latentă și formală.

Se recomandă:

- *Informația relevantă despre activitatea organelor de drept care trebuie să exercite controlul de facto al declarațiilor provoacă îngrijorări serioase, deoarece este negată sesizarea cu asemenea controale, în timp ce comisiile de control invocă numeroase asemenea sesizări. Considerăm inacceptabil ca CCCEC să nu își exercite îndatoririle legale de prevenire și combatere a corupției, prin contribuția la controlul declarării veniturilor și a proprietăților funcționarilor publici.*
- *Organele investite cu atribuții de supraveghere a activității CCCEC trebuie să se autosesizeze și să facă o verificare în vederea asigurării legalității activității CCCEC, cu informarea ulterioară a opiniei publice.*

Controlul judiciar nu poate avea efect de prevenire și educare în condițiile în care prevederile despre răspunderea pentru încălcarea legislației sînt dispersate și difuze, limitîndu-se doar la sancționarea penală pentru încălcarea modului și a termenului de declarare și la sancționarea contravențională pentru neprezentarea declarației și pentru încălcarea modului de păstrare și utilizare a informațiilor din declarații.

Se recomandă:

- *Introducerea instituției răspunderii penale pentru îmbogățirea fără justă cauză, sarcina probării legalității dobândirii averii revenind părții apărării.*

10.4. Transparența și receptivitatea

Prevederile legale existente admit interpretări sinuoase și nu asigură nivelul necesar de transparență a declarațiilor cu privire la venituri și proprietăți, ceea ce împiedică considerabil controlul extern în domeniu. Reticența față de semnalele mass-mediei și ale organizațiilor societății civile, pe lângă faptul că reduce probitatea generală a administrației, nu reprezintă nici un fel de beneficii pentru autorități, ba dimpotrivă, consolidează neîncrederea și alimentează bănuielile că „ar fi ceva de ascuns”.

Se recomandă:

- *Din Legea nr.1264/2002 urmează a fi excluse toate restricțiile existente, să se stabilească expres caracterul de informații de interes public al declarațiilor de venituri și proprietăți ale funcționarilor și justițiarilor, cu obligativitatea publicării acestora pe paginile web și în ediții speciale printate ale autorităților unde activează.*
- *Schimbarea conceptuală a atitudinii și a mecanismelor colaborării autorităților cu mass-media și cu sectorul asociativ, astfel încât controlul extern (civic) să devină o prioritate reală pentru autorități, nu doar una înscrisă în documente strategice și de planificare.*

10.5. Standarde internaționale și evaluări independente (internaționale și locale)

Reglementările internaționale solicită măsuri de asigurare a transparenței, recomandă declararea și controlul veniturilor funcționarilor în calitate de măsură eficientă anticorupție, dar nu impun standarde și practici stricte. Discreția largă lăsată autorităților a fost interpretată defectuos în Republica Moldova; oficialitățile care au preferat să implementeze reglementări mai puțin eficiente și aceasta nu ne-a apropiat de tendințele și standardele acceptate pe plan comunitar.

Punerea în aplicare a Legii nr.1264/2002 nu a avut impact vizibil pentru reducerea percepției corupției și a eforturilor de prevenire a acestui fenomen. Evaluările specializate constată că mecanismele de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate nu sînt suficiente și autoritățile trebuie să depună eforturi continue pentru redresarea situației. Atîta timp cît rezultatele din sectorul anticorupție nu sînt evidențiate clar și cu perspectivă, îndeplinirea angajamentelor asumate în fața celor mai importante instituții internaționale va fi apreciată ca insuficientă și, în ultimă instanță, va periclita procesul de integrare europeană a țării noastre.

Populația Republicii Moldova consideră că implementarea unui mecanism eficient de declarare a veniturilor și a proprietăților funcționarilor publici este o cale de a reduce corupția și dorește să aibă acces la informația în domeniu. În același timp, autoritățile manifestă un nivel scăzut de receptivitate față de aceste probleme și nu manifestă reacție adecvată la doleanțele legitime ale membrilor societății.

Se recomandă:

- *A trata cu maximă seriozitate recomandările instituțiilor internaționale, inclusiv ale celor neguvernamentale, și a concentra eforturile asupra restanțelor evidențiate în evaluările respective, cu informare ulterioară obiectivă asupra măsurilor îndeplinite și a impactului concret al acestora.*

10.6. Modele alternative

Diverse țări din spațiul UE au abordări diferite în privința mecanismului declarării averilor: în statele cu „democrație consacrată” mecanismul nu este unul deosebit de strict și nu impune reguli de maximă transparență. Dar în noile state membre reglementările sînt mult mai rigide, atît sub aspectul declarării, cît și al controlului efectuat, precum și al răspunderii ce survine. Respectiv, dacă dorim să corespundem cerințelor comunitare în materie, trebuie să acceptăm și introducerea unor reglementări mai dure și mai eficiente. Situația atestată în Republica Moldova este *cea mai apropiată* de situația României și Letoniei, este *relativ comparabilă* cu Polonia și Ungaria și *incomparabilă* cu situația Franței.

Avînd în vedere necesitatea revizuirii cadrului legal actual de declarare a veniturilor și proprietății funcționarilor publici – Legea nr.1264/2002 și Legea nr.1576/2002, indiferent dacă soluția va fi revizuirea fundamentală a reglementărilor actuale sau abrogarea lor și promovarea unor legi noi, considerăm relevantă luarea în considerație a legislației și experienței acestor state.

Se recomandă preluarea reglementărilor și a experienței:

- *României referitor la extinderea cercului declaranților;*
- *României și Letoniei referitor la autoritățile abilitate cu funcții de colectare a declarațiilor;*
- *României și Letoniei referitor la mecanismul de control al declarațiilor;*
- *României și Letoniei referitor la reglementarea răspunderii pentru încălcări;*
- *României și Letoniei referitor la transparența declarațiilor;*
- *Ungariei, României¹⁷³ și Letoniei referitor la modelul declarației.*

¹⁷³ Modelele declarațiilor Ungariei și României pot fi văzute în anexele 6 și, respectiv, 5 ale studiului.

Anexe

ANEXA 1

CHESTIONAR privind modul de funcționare a mecanismului declarării veniturilor și proprietății în Republica Moldova

Secțiunea I. Depunerea și verificarea declarațiilor

1. Vă rugăm să indicați, potrivit tabelului de mai jos, pentru fiecare an separat, numărul persoanelor care erau obligate să depună declarații la Comisia departamentală de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate (numărul de funcții ce cad sub incidența prevederilor respective ale Legii nr.1576-XV din 20.12.2002) și numărul real al persoanelor care au depus aceste declarații.

Anul	Numărul de funcții, deținătorii cărora urmau să depună declarații (conform structurii Guvernului, numărului de funcții aprobate etc.)	Numărul persoanelor real angajate în funcțiile, deținerea cărora obligă la depunerea declarațiilor	Numărul real al persoanelor care au depus declarații	Explicații/comentați eventualele decalaje de cifre
2003				
2004				
2005				
2006				
2007				
2008				
2009				

2. În cazul în care au fost depistate nereguli în declarațiile depuse, vă rugăm să indicați pentru fiecare an separat numărul acestor declarații și numărul declarațiilor care au fost transmise pentru controlul *de facto* la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și a Corupției.

Anul	Numărul declarațiilor în care au fost depistate nereguli	Numărul declarațiilor transmise pentru controlul de facto la CCCEC	Dați exemple de asemenea încălcări
2003			
2004			
2005			
2006			
2007			
2008			
2009			

Secțiunea II. Funcționarea Comisiei departamentale de control

3. Vă rugăm să indicați potrivit tabelului de mai jos numărul ședințelor Comisiei departamentale de control convocate pentru fiecare an:

Anul	Numărul ședințelor	Comentarii
2003		
2004		
2005		
2006		
2007		
2008		
2009		

4. Va rugăm să precizați de câte ori a fost modificată componența Comisiei departamentale de control începînd cu anul 2003:

Comentarii: _____

5. Comisia departamentală de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate dispune de suficiente resurse:

Resurse umane

Resurse financiare

Resurse tehnice

☐ Suficiente

☐ Suficiente

☐ Suficiente

☐ Insuficiente

☐ Insuficiente

☐ Insuficiente

Comentarii: _____

6. Care sunt metodele de verificare a declarațiilor cu privire la venituri și proprietate:

☐ metoda completă (verificarea tuturor declarațiilor depuse)

☐ metoda selectivă (verificarea unui eșantion anumit de declarații sau verificarea declarațiilor în funcție de subiecții declarării).

Indicați eșantionul aproximativ _____

☐ altă metodă / Vă rugăm să o precizați _____

7. Comisia departamentală de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate dispune de o bază de date pentru evidența declarațiilor?

☐ Da

☐ Nu

Comentarii: _____

8. Există un loc anume de păstrare a declarațiilor cu privire la venituri și proprietate:

☐ Da

☐ Nu

Comentarii: _____

9. Există un termen anume de păstrare a declarațiilor cu privire la venituri și proprietate:

☐ Da/precizați exact termenul _____

☐ Nu

10. Dacă da, acest termen este stabilit:

☐ din practica Comisiei departamentale de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate

☐ printr-un act normativ intern (precizați exact care) _____

Notă. Dacă un asemenea act există, vă rugăm să-l anexați la prezentul chestionar.

11. Comisia departamentală de control a fost sesizată să verifice declarațiile cu privire la venituri și proprietate de către:

Autorul sesizării	Numărul de sesizări / anul	Numărul de sesizări acceptate	Numărul de sesizări care nu au fost acceptate	Autorii sesizării au fost informați despre rezultatele examinării (DA/NU)
Organele Procuraturii				
Organele de poliție				
CCCEC				
Instituții media/ ONG-uri				
Persoane juridice				
Persoane fizice				

Secțiunea III. Calitatea și eficiența normelor legale privind declararea veniturilor și a proprietății

12. În opinia Dumneavoastră, mecanismele prevăzute de Legea nr.1264-XV din 19.07.2002 și Legea nr.1576-XV din 20.12.2002 sunt eficiente:

<u>Mecanismul declarării</u>	<u>Mecanismul controlului prealabil</u>	<u>Mecanismul controlului de facto</u>	<u>Mecanismul de tragere la răspundere</u>
☐ Da	☐ Da	☐ Da	☐ Da
☐ Nu	☐ Nu	☐ Nu	☐ Nu

13. Modelul declarației, în opinia DVS. este:

- ☐ cel mai optimal posibil și acoperă toate veniturile și proprietățile care urmează a fi declarate
- ☐ optimal și acoperă veniturile și proprietățile care pot reflecta situația financiară/patrimonială reală a declaranților
- ☐ mai puțin optimal și nu acoperă veniturile și proprietățile care pot reflecta situația financiară/patrimonială reală a declaranților
- ☐ este superficial și nu permite cunoașterea situației financiare/patrimoniale reale a declaranților

14. În opinia DVS., bunurile mobilecărora valoare nominală ce nu depășește 50000 de lei, ar trebui să fie declarate?

- ☐ Da
- ☐ Nu

15. În opinia DVS., modelul declarației ar trebui să conțină informații privind actele de înstrăinare a proprietății cu orice titlu?

- ☐ Da
- ☐ Nu

16. În opinia DVS., modelul declarației ar trebui să conțină informații privind numărul de înmatriculare a autoturismului/vehiculului?

- ☐ Da
- ☐ Nu

17. În opinia DVS., modelul declarației ar trebui să conțină doar informații privind valorile mobiliare (acțiuni și obligații) sau și despre alte forme de participare (cote, participațiuni, părți sociale) în capitalul agenților economici cu orice formă de organizare?

- ☐ Da
- ☐ Nu

RĂSPUNSURILE COMISIILOR DEPARTAMENTALE DE CONTROL la Chestionarul privind modul de funcționare a mecanismului declarării veniturilor și a proprietății în RM

Secțiunea I. Depunerea și verificarea declarațiilor

Nr. întrebării din chestionar:		1.																		
		Numărul de persoane obligate să depună declarații la comisie și numărul real al persoanelor care au depus aceste declarații (2003-2008)																		
		Funcționari încadrați						Declarații depuse						Divergențe între funcționarii încadrați și declarațiile depuse						
Comisiile de control din cadrul autorităților:		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total 2003-2008
1	Consiliul Raional Drochia	62	64	64	63	56	63	62	64	64	63	56	63							
2	Consiliul Raional Telenești	210	210	210	210	210	210		159		56	210	210	-210	-51	-210	-154			-625
3	Consiliul Raional Călărași	55	87	89	86	85	90	55	61	70	73	84	90		-26	-19	-13	-1		-59
4	Consiliul Raional Leova		53	56	56	56	57		53	55	55	56	57			-1	-1			-2
5	Consiliul Raional Ungheni					38	38					38	38							
6	Consiliul Raional Cahul			70	72	64	65			70	67	62	65				-5	-2		-7
7	Consiliul Raional Anenii Noi	30	30	30	29	36	37	30	30	30	29	36	37							
8	Agenția Rezerve Materiale	35	36	43	45	45	52	31	31	39	39	39	48	-4	-5	-4	-6	-6	-4	-29
9	Agenția Transporturilor	66	64	34	34	32	32	66	64	34	34	32	32							
10	Agenția Sporturilor				14	14	13				14	13	13					-1		-1
11	Biroul Statistică	542	582	513	561	552	531	542	582	513	561	552	531							
12	Ministerul APL				66	74	144				66	74	144							
13	Ministerul Justiției		90	81	87	92	96		73	78	76	85	90		-17	-3	-11	-7	-6	-44
14	Ministerul Dezvoltării Inform.			62	62	58	60			62	62	60	65					2	5	7

Nr. întrebării din chestionar:		1.																			
		Numărul de persoane obligate să depună declarații la comisie și numărul real al persoanelor care au depus aceste declarații (2003-2008)																			
		Funcționari încadrați						Declarații depuse						Divergențe între funcționarii încadrați și declarațiile depuse							
Comisiile de control din cadrul autorităților:		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2003-2008 Total	
15	Ministerul Apărării				403	408	347				330	360	345				-73	-48	-2	-123	
16	Ministerul Agriculturii		80	78	77	75	79		80	78	77	75	79								
17	Ministerul Sănătății	232	242	298	298	285	258	220	225	270	250	222	249	-12	-17	-28	-48	-63	-9	-177	
18	Ministerul Reintegrării	16	16	12	13	13	12	16	16	12	13	13	12								
19	Aparatul Curții de Conturi	147	133	130	121	124	118	142	132	130	114	103	109	-5	-1		-7	-21	-9	-43	
20	Aparatul Parlamentului			189	190	185	188			184	185	185	188			-5	-5			-10	
21	Ministerul Ecologiei	90	29	25		18	28	90	29	25	10	18	28				10			10	
22	Ministerul Economiei	132	114	146	141	144	214	116	95	126	126	129	198	-16	-19	-20	-15	-15	-16	-101	
23	Aparatul Guvernului	162	181	160	123	120	124	160	178	153	121	119	120	-2	-3	-7	-2	-1	-4	-19	
24	Agenția „Moldova Vin”	27	24	26	21	21	21	15	29	45	40	25	25	-12	5	19	19	4	4	39	
25	Agenția Cadastru				44	42	42				44	42	42								
26	Ministerul Culturii				32	32	34				32	32	34								
27	Ministerul Afacerilor Externe		144	286	335	307	297		135	281	328	294	293		-9	-5	-7	-13	-4	-38	
28	Camera de Licențiere	34	43	43	39	40	45	32	39	37	32	31	33	-2	-4	-6	-7	-9	-12	-40	
TOTAL		1840	2222	2645	3222	3226	3295	1577	2075	2356	2897	3045	3238	-263	-147	-289	-325	-181	-57	-1262	

Nr. întrebării din chestionar:		2.							
		Declarații cu nereguli transmise pentru controlul <i>de facto</i> de către CCCEC							
		Declarații cu nereguli transmise la CCCEC pentru control						Declarații verificate de CCCEC	
Comisiile de control din cadrul autorităților:		2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total 2003-2008	Nr. total de verificări pentru anii 2003-2008 (conform datelor CCCEC)
1	Consiliul Raional Drochia						63	63	0
2	Consiliul Raional Telenești					206		206	0
3	Consiliul Raional Călărași							0	0
4	Consiliul Raional Leova							0	0
5	Consiliul Raional Ungheni					38	38	76	0
6	Consiliul Raional Cahul					62		62	0
7	Consiliul Raional Anenii Noi							0	0
8	Agenția Rezerve Materiale							0	0
9	Agenția Transporturilor					54	29	83	0
10	Agenția Sporturilor						13	13	0
11	Biroul Statistică							0	0
12	Ministerul APL							0	0
13	Ministerul Justiției							0	0
14	Ministerul Dezvoltării Inform.							0	0
15	Ministerul Apărării							0	0
16	Ministerul Agriculturii					75		75	0
17	Ministerul Sănătății							0	0
18	Ministerul Reintegrării							0	0
19	Aparatul Curții de Conturi	3	1					4	0
20	Aparatul Parlamentului							0	0
21	Ministerul Ecologiei							0	0
22	Ministerul Economiei							0	0
23	Aparatul Guvernului							0	0
24	Agenția „Moldova Vin”						27	27	0
25	Agenția Cadastru							0	0
26	Ministerul Culturii							0	0
27	Ministerul Afacerilor Externe							0	0
28	Camera de Licențiere						32	32	0
TOTAL		3	1	0	0	435	202	641	0

Secțiunea II. Funcționarea comisiei departamentale de control

Nr. întrebării din chestionar:		3.							4.	5.			6.			7.	11.						
		Numărul anual de ședințe ale comisiei departamentale de control							Începînd din momentul constituirii	Reprezentanții comisiei consideră că dispun de suficienți entee:			Metoda de verificare a declarațiilor utilizată de comisie:			Comisa dispune de o bază de date a declarațiilor	Sesizarea comisiei de a efectua verificarea anumitor declarații de către:						
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total ședințe 2003-2008		Resurse umane	Resurse financiare	Resurse tehnice	Verifică toate declarațiile	Verifică selectiv declarările	Altă metodă		Organele procuraturii	Organele de poliție	CCCEC	ONG-uri	Persoane juridice	Persoane fizice	Total sesizări
Comisiile de control din cadrul autorităților:	1		1	1	1	1	1	5	1														0
	2	1	2	1	1	1	1	7	2									1					1
	3	2	2	2	2	2	2	12	3														0
	4						1	1	1														0
	5							0															0
	6	2	1	1	1	1	1	7	3														0
	7	2	2	2	2	2	2	12	3														0
	8	1	1	2	1	1	1	7	2										2				2
	9	3	1	1	1	1	1	8	4										1				1
	10						1	1															0
	11	1	1	1	1	1	1	6	2														0
	12					2	2	4	1														0
	13		2	2	2	2	2	10	4														0
	14			1	2	2	4	9	3														0
	15				2	2	2	6	1										2				2

Nr. întrebării din chestionar:		3.						4.	5.	6.			7.	11.										
		Numărul anual de ședințe ale comisiei departamentale de control						Numărul de modificări ale componenței comisiei	Reprezentanții comisiei consideră că dispun de suficiente:	Metoda de verificare a declarațiilor utilizată de comisie:			Comisa dispune de o bază de date a declarațiilor	Sesizarea comisiei de a efectua verificarea anumitor declarații de către:										
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total ședințe 2003-2008	Începând din momentul constituirii	Resurse umane	Resurse financiare	Resurse tehnice	Verifică toate declarațiile	Verifică selectiv declarațiile	Altă metodă	Dispune de o bază de date	Organele procuraturii	Organele de poliție	CCCEC	Instituții media/ONG-uri	Persoane juridice	Persoane fizice	Total sesizări	
Comisiile de control din cadrul autorităților:																								
16	Ministerul Agriculturii		4	6	5	7	6	28	1														0	
17	Ministerul Sănătății	1	1	1	1	1	1	6	5														0	
18	Ministerul Reintegrării							0															0	
19	Aparatul Curții de Conturi	3	2	1	1	1	2	10	5														0	
20	Aparatul Parlamentului			2	2	2	3	9	1														0	
21	Ministerul Ecologiei						1	1															0	
22	Ministerul Economiei	3	3	2	4	2	2	16											1				1	
23	Aparatul Guvernului	3	1	2	3	2	2	13	4														0	
24	Agencia „Moldova Vin”	2	2	2	2	2	2	12	6										1				1	
25	Agencia Cadastru				1	1	1	3	3										1				1	
26	Ministerul Culturii				1	1	1	3															0	
27	Ministerul Afacerilor Externe		1	1	1	1	1	5	4														0	
28	Camera de Licențiere		1	1	1	1	1	5											1				1	
TOTAL		12%	24	28	32	39	45	206	59	32%	24	18	22	60%	40%	0%	23%	0	0	0	0	0	0	100%
								100%																

Secțiunea III. Calitatea și eficiența normelor legale privind declararea veniturilor și a proprietății

Nr. întrebării din chestionar:		12.		13.				14.	15.	16.	17.
Aprecierea comisiei de control a eficienței următoarelor mecanisme prevăzute de lege:		Aprecierea comisiei de control a modului declarăției:		Poziția comisiei de control referitor la necesitatea introducerii în modelul declarației...							
Comisiile de control din cadrul autorităților:		Mecanismul de declarare		bunurile mobile a căror valoare nominală nu depășește 50000 lei				pozitivă	negativă	pozitivă	negativă
		eficient	ineficient	cel mai optim posibil și acoperă toate veniturile și proprietățile care urmează a fi declarate	optimal și acoperă veniturile și proprietățile care pot reflecta situația financiară/patrimală reală a declaranților	mai puțin optim și nu acoperă veniturile și proprietățile care pot reflecta situația financiară/patrimală reală a declaranților	este superficial și nu permite cunoașterea situației financiare/patrimală reale a declaranților	informații privind activele de înstrăinare a proprietății cu orice titlu	informații privind nu-matrul de înmatriculare a autoturismului / vehiculului	informații privind alte forme de participare (cote, participațiuni, părți sociale) în capitala agenților economici cu orice formă de organizare	
1	Consiliul Raional Drochia										
2	Consiliul Raional Telenești										
3	Consiliul Raional Călărași										
4	Consiliul Raional Leova										
5	Consiliul Raional Ungheni										
6	Consiliul Raional Cahul										
7	Consiliul Raional Anenii Noi										
8	Agenția Rezerve Materiale										
9	Agenția Transporturilor										
10	Agenția Sporturilor										
11	Biroul Statistică										
12	Ministerul APL										
13	Ministerul Justiției										
14	Ministerul Dezvoltării Inform.										
15	Ministerul Apărării										

[illegible]

EXTRASE DIN RAPOARTELE GRECO
referitoare la instituția declarării veniturilor și a proprietății
funcționarilor publici în Republica Moldova

Documentele primului ciclu de evaluare

Raportul de evaluare a Moldovei adoptat de GRECO la cea de a 15-a ședință plenară (Strasbourg, 13-17 octombrie 2003)

„15. Pe de altă parte, la 19 iulie 2002, după lungi discuții, a fost adoptată Legea nr. 1264-XV ce ține de declararea și controlul veniturilor și proprietăților demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și ale unor persoane ce exercită funcții de conducere (a se vedea anexa V). În baza acestei noi legi comisii centrale și departamentale de control urmează să fie create și este prevăzută publicarea unor date. Totuși, incertitudini existau în momentul vizitei ce țin de modalitățile acestei publicări. Ministerul Justiției este abilitat cu elaborarea regulamentelor acestor comisii. La momentul vizitei, mecanismele funcționării acestor comisii nu fuseseră încă stabilite.

 Notă: Conform informațiilor furnizate de către autoritățile moldave după vizită și în virtutea articolului 13 al Legii nr. 1264-XV, intrată în vigoare la 1 ianuarie 2003, comisii centrală și departamentale au fost create și publicarea unor date va fi făcută în presă.”

„104. În temeiul celor ce precedă, GRECO adresează recomandările următoare Moldovei: [...]”

vi. recomandă de a acționa în mod rapid la aplicarea Legii nr. 1264 –XV din 19 iulie 2002 privitor la declararea și controlul veniturilor și al proprietății demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și ale unor persoane cu funcții de conducere și de a asigura controlul efectiv al declarațiilor.”

Raportul de conformare a Republicii Moldova adoptat de GRECO la cea de a 26-a reuniune plenară (Strasbourg, 5-9 decembrie 2005)

„30. Autoritățile din Moldova au declarat că toți agenții publici menționați în Legea nr. 1264-XV din 19 iulie 2002 au prezentat Comisiei Centrale de Control (care și-a început activitatea la 30 ianuarie 2003) către 31 ianuarie 2003 declarațiile despre veniturile și patrimoniul lor și al membrilor familiilor. Din acest moment acești agenți publici prezintă anual declarațiile lor Comisiei. În fiecare an Comisia primește în jur de 1500 de declarații care sunt examinate pentru a stabili dacă au fost completate conform dispozițiilor legale. În plus ea controlează și confruntă datele acestea cu cele de care dispun autoritățile publice competente. Comisia a constatat că cele mai frecvente încălcări sunt următoarele:

- nu sunt indicate veniturile membrilor familiei, dar numai ale persoanelor care depun declarația;
- nu este indicată totdeauna valoarea bunurilor imobiliare;
- nu este adresa și/sau suprafața loturilor de pământ de pe lângă imobil;
- nu este indicată perioada pentru care este depusă declarația, alte încălcări.

În toate aceste cazuri Comisia care pînă în prezent nu a stabilit și nici nu a fost sesizată despre declarații frauduloase a cerut completarea declarațiilor conform legii, ceea ce și s-a făcut. În 2005 Comisia a avut șase ședințe. Toate declarațiile sunt sistematizate și stocate în arhiva Comisiei.

31. GRECO a luat act de informațiile prezentate de autoritățile din Moldova și conchide că recomandarea vi a fost pusă în aplicare într-un mod satisfăcător."

Documentele ciclului doi de evaluare

Raportul de evaluare a Moldovei adoptat de GRECO la cea de a 30-a reuniune plenară (Strasbourg, 9-13 octombrie 2006)

„27. În sfârșit, pentru a determina valoarea bunurilor puse sub sechestru, se face referință la art.206 al Codului de procedură penală privind „prețul mediu pe piața din localitatea respectivă”. Acest element nu pare în sine suficient pentru a evalua patrimoniul unui suspect. Judecătorii pot recurge la experți. În acest domeniu CCCEC dispune în principiu de o expertiză importantă și pluridisciplinară. Acesta nu este însă cazul pentru ofițerii de urmărire penală din MAI, care anchetează 85 la sută din dosarele de corupție. Pe parcursul urmăririi penale a cauzelor de corupție nu se fac anchete financiare și patrimoniale specifice, sistematice și aprofundate. În acest context sistemul actual de declarare a veniturilor nu pare a fi de mare ajutor, deoarece se referă la un număr limitat de persoane și informații.”

„54. Autoritățile moldovenești au pus în aplicare pentru unele categorii de agenți publici un sistem de declarare a patrimoniului, în baza legilor cu privire la Serviciul public și Legii privind prevenirea și combaterea corupției și a protecționismului, a Legii nr.1264 din 19.7.2002 cu privire la declararea și controlul veniturilor și al proprietăților demnitarilor de Stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și ale unor persoane cu funcții de conducere. Comisia Centrală de Control avînd obligația de a controla aceste declarații, și-a început activitatea la 30.1.2003. Ea primește 1500 de declarații pe an de la persoanele sus-menționate în legea din 2002. Există în cadrul ministerelor și departamentelor comisii departamentale pentru alte categorii de funcționari (a se vedea Raportul de conformare la primul ciclu de evaluare). Comisia nu a impus și nu a recomandat niciodată sancțiuni și nu a constatat nicio încălcare a legii. În afara declarațiilor de patrimoniu, nu există obligații de depunere a declarațiilor de interes (spre exemplu, cele ce s-ar referi la funcționar, familia sa, rudele apropiate sau prieteni, care ar putea să-l pună în situația de conflict de interese).”

„64. [...] Sistemul existent de declarații de patrimoniu nu este eficient. Comisia Centrală de control și cele departamentale nu dispun de mijloace pentru a identifica eventualele bănuieli de declarații false sau eventualele divergențe între patrimo-

niul real și cel declarat de agenții publici. De fapt, dispozitivul actual nu a permis depistarea vreunui caz de fraudă sau de conflict de interese potențial. EEG se feliță totuși, de faptul că autoritățile din Moldova au elaborat un proiect de lege privind conflictele de interese. Acest proiect ar include dispoziții referitoare la migrarea agenților publici către sectorul privat. Autoritățile sunt de asemenea conștiente de necesitatea de a pune în funcțiune un dispozitiv corespunzător pentru a permite controlul declarațiilor de patrimoniu și de interese.”

88. [...] Trebuie de asemenea de consolidat controlul, procedurile disciplinare, regimul privind conflictele de interes și cel al declarațiilor de patrimoniu.

„91. În temeiul celor de mai sus, GRECO adresează următoarele recomandări Moldovei: [...]”

ix. adoptarea unei legislații corespunzătoare în ceea ce privește conflictele de interes, inclusiv privind trecerea agenților publici în sectorul privat, și implementarea unui sistem eficient de control al declarațiilor de patrimoniu și de interese pentru agenții publici (paragraful 64) [...]”

Raportul de conformare referitor la Republica Moldova adoptat de GRECO la cea de a 40-a reuniune plenară (Strasbourg, 1-5 decembrie 2008)

„49. GRECO a recomandat adoptarea unei legislații corespunzătoare în ceea ce privește conflictele de interese, inclusiv privind trecerea agenților publici în sectorul privat și implementarea unui sistem eficient de control al declarațiilor de patrimoniu și de interese pentru agenții publici.”

„52. În ce privește punerea în aplicare a unui control eficient al declarațiilor de patrimoniu (care se depun conform Legii nr. 1264 din 19.7.2002 cu privire la declararea și controlul veniturilor și al proprietăților, aplicabilă unor anume categorii de agenți publici), autoritățile moldave subliniază, că Comisia Centrală de Control și cele departamentale exercită funcții de control prealabil al declarațiilor, iar în caz de suspiciuni privind corectitudinea datelor furnizate, comisiile sesizează CCCEC, care este competent de a efectua controlul de facto al patrimoniului. Autoritățile moldave consideră acest dispozitiv eficient: Comisia Centrală de Control a pornit o cauză penală în 2007 și alte 2 în 2008 (datele la zi din luna noiembrie 2008). S-a decis, totuși, în aprilie și mai 2008 de a consolida transparența acestui dispozitiv și din această dată declarațiile trebuie publicate în termen de 30 de zile de la data-limită de depunere a declarațiilor în ziare și pe paginile web ale autorităților în cauză (Consiliul Superior al Magistraturii, Președinție, Parlament, Guvern, ministere și alte autorități și instituții publice centrale și locale).”

„53 [...] b) în ce privește consolidarea controlului declarațiilor de venituri, apoi publicarea acestor declarații, începând cu primăvara anului 2008 pot, bineînțeles, să permită un anumit nivel de control din partea societății, dar GRECO are îndoieli că acest fapt este suficient de unul singur, în contextul corupției considerată importantă, pentru ameliorarea eficienței dispozitivului de control. În concluzie, progrese importante au fost realizate la recomandarea ix, dar GRECO nu poate conchide că dispozitivul de control este suficient la ora actuală.”

54. GRECO conchide că recomandarea ix a fost parțial pusă în aplicare.”

**FORMULARUL DECLARAȚIEI ANEXAT LA LEGEA nr.1264/2002
privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății
demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor
publici și ale unor persoane cu funcție de conducere**

DECLARAȚIE

Subsemnatul, _____, deținând funcția de _____ la _____, declar, pe propria răspundere, că împreună cu soția (soțul), copiii minori și persoanele aflate la întreținerea mea am următoarele venituri obținute, începând cu _____ 200 ____ și până la _____ 200 ____ și proprietăți obținute, începând cu _____ 200 ____ și până la _____ 200 ____:

I. Venituri	
Tipul venitului	Mărimea venitului
1. Venitul obținut la locul de muncă de bază	
2. Venitul obținut din activitatea pedagogică	
3. Venitul obținut din activitatea științifică	
4. Venitul obținut din activitatea de creație	
5. Venitul obținut din depuneri la instituțiile financiare, inclusiv peste hotare	
6. Venitul obținut din valori mobiliare, imobiliare și cote de participare în capitalul agenților economici	
7. Venitul obținut din activitatea de reprezentant al statului în societățile comerciale	
8. Venitul obținut din alte surse legale (pensii, burse, indemnizații, premii etc.)	

II. Bunuri imobile			
Tipul și denumirea	Sediul proprietății (adresa)	Suprafața (m/p)	Valoarea (în lei) conform documentului care certifică proveniența proprietății
1	2	3	4
Loturi de pământ: 1. 2.			
Case de locuit: 1. 2.			
Apartamente: 1. 2.			

II. Bunuri imobile			
Tipul și denumirea	Sediul proprietății (adresa)	Suprafața (m/p)	Valoarea (în lei) conform documentului care certifică proveniența proprietății
1	2	3	4
Vile: 1. 2.			
Garaje: 1. 2.			
Altă avere imobilă: 1. 2.			

III. Bunuri mobile			
Tipul și marca	Proveniența proprietății	Valoarea (în lei) conform documentului care certifică proveniența proprietății	Locul înregistrării
1	2	3	4
Autoturisme: 1. 2.			
Camioane: 1. 2.			
Remorci: 1. 2.			
Vehicule motorizate: 1. 2.			
Mașini agricole: 1. 2.			
Transport naval: 1. 2.			
Transport aerian: 1. 2.			
Alte bunuri mobile: 1. 2.			

IV. Angajamentele financiare		
Obligații, față de depunătorul declarației, ale:	Denumirea instituției, companiei, organizației sau numele persoanei	Suma (în lei)
1. Instituției financiare		
2. Companiei de asigurare		
3. Persoanei fizice		
4. Altor organizații, persoane		

V. Cota-parte a valorilor mobiliare în capitalul agenților economici				
Denumirea întreprinderii	Sediul, adresa juridică	Tipul de activitate	Prețul valorilor mobiliare	Venitul anual

Prezenta declarație constituie act public și răspund, conform legislației, pentru inexactitatea sau caracterul incomplet al informațiilor și datelor care se conțin în ea.

Data _____

Semnătura _____

Notă: Proprietarii de bunuri comune depun o singură declarație, ceilalți făcând referință la această declarație.

**FORMULARUL DECLARAȚIEI ANEXAT LA LEGEA ROMÂNIEI
nr.144/2007, publicată în Monitorul oficial al României, Partea I,
nr.359 din 25.05.2007**

DECLARAȚIE DE AVERE

Subsemnatul(a) _____, având funcția de _____, la _____, declar pe propria răspundere că împreună cu familia¹ dețin următoarele active și datorii.

I. BUNURI IMOBILE

1. Terenuri

Notă: se vor declara inclusiv cele aflate în alte țări.

Adresa	Categoria*	Anul dobândirii	Suprafața	Cota-parte	Valoarea de impozitare	Modul de dobândire	Titularul

**Categoriile indicate sunt: (1) agricol; (2) forestier; (3) intravilan;(4) luciu apă; (5) alte categorii de terenuri extravilane, dacă se află în circuitul civil.*

2. Clădiri

Notă: se vor declara inclusiv cele aflate în alte țări.

Adresa	Categoria*	Anul dobândirii	Suprafața	Cota-parte	Valoarea de impozitare	Modul de dobândire	Titularul ²

**Categoriile indicate sunt: (1) apartament; (2) casă de locuit;(3) casă de vacanță; 4) spații comerciale/de producție.*

II. BUNURI MOBILE

1. Autovehicule/autoturisme, tractoare, mașini agricole, șalupe, iahturi și alte mijloace de transport care sunt supuse înmatriculării, potrivit legii

Natura	Marca	Nr. bucăți	Anul de fabricație	Modul de dobândire

2. Bunuri sub forma de metale prețioase, bijuterii, obiecte de artă și de cult, colecții de artă și numismatică, obiecte care fac parte din patrimoniul cultural național sau universal sau altele asemenea, a căror valoare însumată depășește 5.000 Euro

Notă: se vor menționa toate bunurile aflate în proprietate, indiferent dacă ele se află sau nu pe teritoriul României la momentul declarării.

Descriere sumară	Anul dobândirii	Valoarea estimată

III. BUNURI MOBILE, A CĂROR VALOARE DEPĂȘEȘTE 1.000 EUR FIECARE, ȘI BUNURI IMOBILE ÎNSTRĂINATE ÎN ULTIMELE 12 LUNI

Natura bunului înstrăinat	Data înstrăinării	Persoana către care s-a înstrăinat	Forma înstrăinării	Valoarea

IV. ACTIVE FINANCIARE

1. Conturi și depozite bancare, fonduri de investiții, forme echivalente de economisire și investite, dacă valoarea însumată a tuturor acestora depășește 5.000 Euro

Notă: se vor declara inclusiv cele aflate în bănci sau instituții financiare din străinătate.

Instituția care administrează și adresa acesteia	Tipul*	Valuta	Deschis în anul	Sold/valoare la zi

**Categoriile indicate sunt: (1) Cont curent sau echivalente (inclusiv card); (2) Depozit bancar sau echivalente; (3) Fonduri de investiții sau echivalente, inclusiv fonduri private de pensii sau alte sisteme cu acumulare.*

2. Plasamente, investiții directe și împrumuturi acordate, dacă valoarea de piață însumată a tuturor acestora depășește 5.000 Euro

Notă: se vor declara inclusiv investițiile și participările în străinătate

Emitent titlu/societatea în care persoana este acționar sau asociat/beneficiar de împrumut	Tipul*	Număr de titluri/cota de participare	Valoarea totală la zi

** Categoriile indicate sunt: (1) Hârtii de valoare deținute (titluri de stat, certificate, obligațiuni); (2) Acțiuni sau părți sociale în societăți comerciale; (3) Împrumuturi acordate în nume personal.*

3. Alte active producătoare de venituri nete, care însumate depășesc echivalentul a 5.000 Euro pe an:

Notă: se vor declara inclusiv cele aflate în străinătate.

.....

.....

.....

.....

V. DATORII

Debite (inclusiv taxe neachitate), ipoteci, garanții emise în beneficiul unui terț, bunuri achiziționate în sistem leasing și alte asemenea bunuri, dacă valoarea însumată a tuturor acestora depășește 5.000 Euro.

Notă: se vor declara inclusiv pasivele financiare acumulate în străinătate.

Creditor	Contractat în anul	Scadent la	Valoare

VI. Cadouri, servicii sau avantaje primite gratuit sau subvenționate față de valoarea de piață, din partea unor persoane, organizații, societăți comerciale, regii autonome, companii/societăți naționale sau instituții publice românești sau străine, inclusiv burse, credite, garanții, decontări de cheltuieli sau alte asemenea, a căror valoare individuală depășește 300 Euro*

Cine a realizat venitul	Sursa venitului: Nume, adresa	Serviciul prestat/obiectul generator de venit	Venitul anual încasat
1.1. Titular			
...			
1.2. Soț/soție			
...			
1.3. Copii			
...			

** Se exceptează de la declarare cadourile și tratațiile uzuale primite din partea rudelor de gradul I și II.*

VII. Venituri ale declarantului și ale membrilor săi de familie, realizate în ultimul an fiscal încheiat (potrivit art. 41 din Legea nr. 571/2003 – Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare)

Notă: se vor declara inclusiv veniturile provenite din străinătate.

Cine a realizat venitul	Sursa venitului: Nume, adresa	Serviciul prestat/obiectul generator de venit	Venitul anual încasat
1. Venituri din salarii			
1.1. Titular			
...			
1.2. Soț/soție			
...			
1.3. Copii			
...			
2. Venituri din activități independente			
1.1. Titular			
...			
1.2. Soț/soție			
...			
3. Venituri din cedarea folosinței bunurilor			
1.1. Titular			
...			
1.2. Soț/soție			
...			
4. Venituri din investiții			
1.1. Titular			
...			
1.2. Soț/soție			
...			
5. Venituri din pensii			
1.1. Titular			
...			
1.2. Soț/soție			
...			

6. Venituri din activități agricole			
1.1. Titular			
...			
1.2. Soț/soție			
...			
7. Venituri din premii și din jocuri de noroc			
1.1. Titular			
...			
1.2. Soț/soție			
...			
1.3. Copii			
...			
8. Venituri din alte surse			
1.1. Titular			
...			
1.2. Soț/soție			
...			
1.3. Copii			
...			

Prezenta declarație constituie act public și răspund, potrivit legii penale, pentru inexactitatea sau caracterul incomplet al datelor menționate.

Data completării:

Semnătura:

¹ Prin familie se înțelege soțul/soția și copiii aflați în întreținerea acestora.

² La „titular”, se menționează, în cazul bunurilor proprii, numele proprietarului (titularul, soțul/soția, copilul), iar în cazul bunurilor în coproprietate, cota-parte și numele coproprietarilor.

**FORMULARUL DECLARAȚIEI ANEXAT LA LEGEA UNGARIEI
nr.XXXIII/1992 cu privire la statutul legal al funcționarilor publici
(Anexa 6 la lege)**

DECLARAȚIE DE AVERE

**Secțiunea privind datele personale
Datele personale ale persoanei care depune declarația**

Datele funcționarului public

numele:.....
 data nașterii: locul nașterii:.....
 numele mamei:
 adresa de reședință permanentă:
 numele și adresa angajatorului:
 numărul tehnic de identificare:

Soțul / soția sau concubinul / concubina care locuiește în aceeași gospodărie cu funcționarul public:

numele:
 data nașterii: locul nașterii:.....
 numele mamei:
 adresa de reședință permanentă:
 numărul tehnic de identificare:

** Datele referitoare la angajarea persoanei care depune declarația trebuie să fie prezentate, dar informația personală care se referă la funcționarul public trebuie să fie prezentată întotdeauna.*

Funcționarul public

numele:.....
 data nașterii: locul nașterii:
 numele mamei:
 adresa de reședință permanentă:
 numele și adresa angajatorului:
 numărul tehnic de identificare:

Copilul care locuiește împreună cu funcționarul public:

numele:.....
 data nașterii: locul nașterii:.....
 numele mamei:
 adresa de reședință permanentă:
 numărul tehnic de identificare:
 /numărul tehnic de identificare/

SECȚIUNEA PRIVIND AVEREA

Partea întâi

Venitul anual al persoanei care depune declarația: (anul).....HUF

..... (anul)..... HUF

..... (anul)..... HUF

..... (anul)..... HUF

..... (anul)..... HUF

Partea a doua

Declarația privind averea

A) Bunuri imobile

1. Casă de locuit și terenul adiacent (sau în folosință permanentă și/sau de durată, drept de uzufruct):

a) adresa: oraș/sat strada nr.....

suprafața: m², impozit pe proprietate:.....

data și modul de procurare:

b) adresa: oraș/sat strada nr.....

suprafața: m², impozit pe proprietate:.....

data și modul de procurare:

c) adresa: oraș/sat strada nr.

suprafața: m², impozit pe proprietate:

data și modul de procurare:

2. Casă de vacanță și terenul aferent (sau în folosință permanentă și/sau de durată, drept de uzufruct):

a) adresa: oraș/sat strada nr.....

suprafața: m², impozit pe proprietate:

data și modul de procurare:

b) adresa: oraș/sat strada nr.....

suprafața: m², impozit pe proprietate:

data și modul de procurare:

c) adresa: oraș/sat strada nr.....

suprafața: m², impozit pe proprietate:

data și modul de procurare:

3. Alte clădiri (sau părți de clădire), care nu sunt folosite drept locuință (sau în folosință permanentă, drept de uzufruct):

a) tip (clădire într-o grădină închisă, atelier de lucru, magazin, studio, birou de consultanță, garaj etc.).....

adresa: oraș/sat strada nr.....

suprafața: m², impozit pe proprietate:.....
data și modul de procurare:

b) tip (clădire într-o grădină închisă, atelier de lucru, magazin, studio, birou de consultanță, garaj etc.).....
adresa: oraș/sat strada nr.
suprafața: m², impozit pe proprietate:
data și modul de procurare:

c) tip (clădire într-o grădină închisă, atelier de lucru, magazin, studio, birou de consultanță, garaj etc.).....
adresa: oraș/sat strada nr.
suprafața: m², impozit pe proprietate:
data și modul de procurare:

d) tip (clădire într-o grădină închisă, atelier de lucru, magazin, studio, birou de consultanță, garaj etc.).....
adresa: oraș/sat strada nr.
suprafața: m², impozit pe proprietate:
data și modul de procurare:

* Bunurile imobile menționate în punctul A/3 vor fi declarate doar dacă ele reprezintă bunuri imobile înregistrate separat sau dacă clădirea face parte dintr-o casă, care nu este casă de vacanță, construită pe un teren public sau pe un teren închiriat.

4. Terenuri agricole (sau în folosință permanentă, drept de uzufruct):

a) denumirea
adresa: oraș/sat numărul cadastral al terenului.....
întrebuințarea terenului:
suprafața: m², impozit pe proprietate:
data și modul de procurare:

b) denumirea
adresa: oraș/sat numărul cadastral al terenului.....
întrebuințarea terenului:
suprafața: m², impozit pe proprietate:
data și modul de procurare:

c) denumirea
adresa: oraș/sat numărul cadastral al terenului
întrebuințarea terenului:
suprafața: m², impozit pe proprietate:
data și modul de procurare:

d) denumirea
adresa: orașul / satul numărul cadastral al terenului.....
întrebuințarea terenului:
suprafața: m², impozit pe proprietate:.....
data și modul de procurare:

b) Bunuri mobile de valoare

1. Vehicule:

a) automobil: marca numărul de înmatriculare
data și modul de procurare:
marca numărul de înmatriculare
data și modul de procurare:
marca numărul de înmatriculare
data și modul de procurare:

b) camion, autobuz: marca numărul de înmatriculare
.....
data și modul de procurare:
marca numărul de înmatriculare
data și modul de procurare:
marca numărul de înmatriculare
data și modul de procurare:

2. Obiecte de artă protejate, colecții protejate:

a) obiecte de artă individuale:

artistul denumirea numărul de înregistrare.....
data și modul de procurare:
artistul denumirea numărul de înregistrare.....
data și modul de procurare:
artistul denumirea numărul de înregistrare.....
data și modul de procurare:

b) colecția:

artistul denumirea numărul de înregistrare.....
data și modul de procurare:
artistul denumirea numărul de înregistrare.....
data și modul de procurare:
artistul denumirea numărul de înregistrare.....
data și modul de procurare:

3. Alte bunuri mobile, care individual sau colectiv (sub formă de colecție) depășesc de zece ori salariul efectiv minim al funcționarului public:

a) denumirea datele de identificare
data și modul de procurare:
b) denumirea datele de identificare
data și modul de procurare:

c) denumirea datele de identificare.....
data și modul de procurare:
d) denumirea datele de identificare
data și modul de procurare:
e) denumirea datele de identificare.....
data și modul de procurare:

4. Economii în titluri de valoare (rezerve, obligațiuni, acțiuni, bonuri de tezaur, titluri de proprietate, etc.):

tip număr valoare
tip număr valoare
tip număr valoare
tip număr valoare
tip număr valoare

5. Economii în depozite bancare la termen:

instituția financiară numărul contului de depozit suma
instituția financiară numărul contului de economii suma
instituția financiară numărul contului de depozit suma
instituția financiară numărul contului de depozit suma
instituția financiară numărul contului de depozit suma

6. Depozite la vedere, care depășesc de zece ori salariul efectiv minim al funcționarului public:

.....HUF

7. Soldul contului sau o altă revendicare a banilor pe baza contractuală, care, acumulat, depășește de zece ori salariul efectiv minim al funcționarului public:

instituția financiară numărul contului bancar suma.....
instituția financiară numărul contului bancar suma
instituția financiară numărul contului bancar suma.....
instituția financiară numărul contului bancar suma.....
instituția financiară numărul contului bancar suma.....
/numărul tehnic de identificare/

Calitatea bilanțului contului
Numele și adresa debitorului
Suma revendicărilor
data emiterii
data scadență a contractului (a revendicării)

8. Alte articole de proprietate de valoare (care trebuie să fie declarate), dacă valoarea lor totală depășește de zece ori salariul efectiv minim al funcționarului public:

denumirea datele de identificare.....
denumirea datele de identificare.....
denumirea datele de identificare.....

denumirea datele de identificare.....
denumirea datele de identificare.....

Partea a treia

Vă rugăm să indicați în această secțiune dacă aveți vreo datorie față de instituțiile financiare sau persoane fizice

1. Față de instituțiile financiare:

Denumirea împrumutului
Suma datoriilor, data emiterii, data scadentă a datoriilor

2. Față de persoane fizice, dacă creditorul și-a exprimat în scris consimțământul la dezvăluirea informației indicate în acest punct:

Denumirea împrumutului
Suma datoriilor, data emiterii, data scadentă a datoriilor

Partea a patra

Alte declarații

Declarația intereselor economice

1. *Funcția* (funcționar în administrația companiei, membru al consiliului de supraveghere, auditorul companiei) sau *cotă de participare în companie* (companie cu răspundere nelimitată, societate pe acțiuni cu răspundere limitată, asociație, companie pe acțiuni, companie cu răspundere limitată, societate pe acțiuni):

I.

1. numărul de înregistrare a afacerii:
2. denumirea și forma companiei:
3. sediul principal:
4. forma de interes (proprietar, acționar, membrul general sau extern în cazul unei societăți pe acțiuni cu răspundere limitată, etc.):
5. cota inițială a interesului proprietar:%
6. cota curentă a interesului proprietar:%
7. cota din profit:%
8. funcția deținută în companie:

II.

1. numărul de înregistrare a afacerii:
2. denumirea și forma companiei:
3. sediul principal:
4. forma de interes (proprietar, acționar, membrul general sau extern în cazul unei societăți pe acțiuni cu răspundere limitată, etc.):
5. cota inițială a interesului proprietar:%
6. cota curentă a interesului proprietar:%
7. cota din profit:%
8. funcția deținută în companie:

III.

1. numărul de înregistrare a afacerii:
2. denumirea și forma companiei:
3. sediul principal:
4. forma de interes (proprietar, acționar, membrul general sau extern în cazul unei societăți pe acțiuni cu răspundere limitată, etc.):
5. cota inițială a interesului proprietar: %
6. cota curentă a interesului proprietar: %
7. cota din profit: %
8. funcția deținută în companie:

IV.

1. numărul de înregistrare a afacerii:
2. denumirea și forma companiei:
3. sediul principal:
4. forma de interes (proprietar, acționar, membrul general sau extern în cazul unei societăți pe acțiuni cu răspundere limitată, etc.):
5. cota inițială a interesului proprietar: %
6. cota curentă a interesului proprietar: %
7. cota din profit: %
8. funcția deținută în companie:

V.

1. numărul de înregistrare a afacerii:
2. denumirea și forma companiei:
3. sediul principal:
4. forma de interes (proprietar, acționar, membrul general sau extern în cazul unei societăți pe acțiuni cu răspundere limitată, etc.):
5. cota inițială a interesului proprietar: %
6. cota curentă a interesului proprietar: %
7. cota din profit: %
8. funcția deținută în companie:

Data: anul..... luna ziua.....

Semnătura