



RAPORT DE ACTIVITATE 2012

2012

CUPRINS

- I.** Despre CAPC
- II.** Expertiza coruptibilității proiectelor actelor normative - Etapa V
- III.** Crearea instrumentelor pentru efectuarea expertizei legislației din perspectiva drepturilor omului și egalității gender
- IV.** Monitorizarea implementării politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale în anul 2012
- V.** Participă și tu la reforma justiției!
- VI.** Soluții pentru o justiție incoruptibilă
- VII.** Rezumatul proiectelor implementate de CAPC în 2012

I. Despre CAPC



DENUMIRE: Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției (CAPC)

ECHIPA:

Galina BOSTAN, *Președinte*

Domnița PAGONI, *Vicepreședinte*

Lilia IONIȚA, *coordonator de proiecte*

Stela PAVLOV, *coordonator de proiecte*

Mariana KALUGHIN, *jurist*

Viorel PÎRVAN, *jurist*

Radu JIGĂU, *jurist*

Natalia Bolun, *contabil*

Dan IFTODI, *specialist IT*

STATUT: ONG

SEDIU: Chișinău, str. Sfatul Țării 27, of.06

TEL/FAX: (373) 22 23 83 84

SITE: www.capc.md

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției (CAPC) este o organizație non-guvernamentală, înregistrată la Ministerul Justiției la data de 19 aprilie 2000.

Scopurile CAPC: contribuirea la reducerea nivelului corupției în țară până la un nivel, care nu ar afecta drepturile și libertățile cetățenilor; ridicarea nivelului conștientizării pericolului pe care-l prezintă fenomenul corupției pentru stat; studierea nivelului pătrunderii corupției în societate și stat; determinarea sferelor care au fost în cea mai mare măsură afectate de corupție; considerând că corupția are loc acolo unde nu există transparență, ridicarea nivelului transparenței în activitatea instituțiilor statale și celor politice; considerând că organele unui stat democratic își desfășoară activitatea pe contul și în interesul societății, stabilirea unui monitoring al societății asupra activității organelor statului.

Principalele domenii în care CAPC s-a implicat în această perioadă sunt: expertiza coruptibilității proiectelor de acte legislative; crearea de instrumente pentru efectuarea expertizei legislației prin prisma drepturilor omului; elaborarea de studii și cercetări în domeniul anticorupție, justiție (inclusiv sondaj de opinii privind nivelul de satisfacție a justițiabililor) și respectării drepturilor omului; monitorizarea autorităților publice.

CAPC a diseminat experiența sa în domeniul expertizei coruptibilității la sesiunea plenară GRECO, metodologia CAPC fiind evaluată ca una din cele mai bune practici din Europa în acest domeniu, iar Ghidul și Studiul privind eficiența mecanismului de efectuare a expertizei coruptibilității au fost recomandate ca resurse valoroase pentru țările care doresc să pună în aplicare expertiza coruptibilității. În același timp, experiența CAPC în domeniul expertizei coruptibilității ca bune practici a fost prezentată în Albania, Duma de Stat a Federației Ruse, Republica Kazahstan și Ucraina .

CAPC este membru al **Alianței Anticorupție din Republica Moldova** (www.alianta.md), care reunește actori ai societății civile și oferă posibilitatea ONG-urilor membre să facă schimb de informații cu privire la activitățile existente, iar Guvernul preia comentariile de la membrii săi.

II. Expertiza coruptibilității proiectelor actelor normative - Etapa V



Proiectul "Expertiza coruptibilității proiectelor actelor normative și legislative – etapa V" reprezintă o continuare a Proiectului "Expertiza coruptibilității proiectelor de acte legislative și diseminarea bunelor practici" (aprilie 2008 – decembrie 2009) susținut financiar de Civil Rights Defenders și Agenția Suedeză pentru Cooperare și Dezvoltare Internațională și a Proiectului "Expertiza coruptibilității proiectelor actelor normative și legislative – etapa V" (ianuarie – decembrie 2011) susținut financiar de Civil Rights Defenders. Proiectul a fost implementat cu suportul **Civil Rights**

Defenders în perioada **2 ianuarie 2012 - 31 ianuarie 2013**.

În cadrul acestei etape CAPC a continuat expertiza coruptibilității proiectelor actelor legislative înregistrate în Parlament și a proiectelor actelor normative la solicitarea expresă a unor autorități, cu prezentarea ulterioară a rapoartelor de expertiză Parlamentului și autorităților solicitante; a completat baza de date on-line privind activismul deputaților în Parlament; a menținut forumul CAPC privind expertiza coruptibilității și a informat publicul despre diversele inițiative legislative prin intermediul buletinului electronic.

În perioada 2 ianuarie 2012 – 31 ianuarie 2013, CAPC a supus expertizei coruptibilității **65 proiecte de acte normative** dintre care: **55** proiecte plasate pe pagina web a Parlamentului și **10** proiecte la solicitarea expresă a Ministerului Justiției, Centrului pentru Drepturile Omului și Comisiei Naționale de Integritate. Experții CAPC au formulat obiecții referitoare la **1127 elemente de coruptibilitate** identificate în proiectele expertizate.

La finele activității de expertiză a coruptibilității proiectelor de acte normative și legislative a fost întocmit un **Studiu privind eficiența mecanismului de efectuare a expertizei coruptibilității în anul 2012** și a avut ca scop analiza eficienței procesului de identificare a prevederilor legale pasibile să faciliteze actele de corupție. Studiul evaluează în ce măsură Parlamentul a ținut cont de observațiile și recomandările CAPC de a evita includerea elementelor de coruptibilitate în legile adoptate.



Eficiența rapoartelor de expertiză a coruptibilității întocmite de experții CAPC a fost măsurată prin verificarea acceptării a **425** obiecții referitoare la elementele concrete de coruptibilitate identificate în 14 proiecte de acte legislative, adoptate de Parlament și publicate în Monitorul Oficial către data redactării prezentului Studiu. **Din 425 de obiecții au fost acceptate 217** ceea ce reprezintă un randament de **51,1%** al rapoartelor de expertiză a coruptibilității.

Expertiza coruptibilității proiectelor de legi a identificat următoarele **tendințe în domeniul creației legislative**: Guvernul își păstrează rolul de „lider” în promovarea proiectelor de legi; în arena procesului de creație legislativă a reapărut Președintele țării; calitatea legilor promovate pe parcursul anului 2012 rămâne a fi nesatisfăcătoare; aproximarea legislației la acquis-ul comunitar rămâne a fi mai mult declarativă; au „revenit” unele tendințe constatate în perioada 2006-2009: o pondere mare a elementului de coruptibilitate: „Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive” în proiectele de legi inițiate de Guvern.

Extras din Studiul CAPC

” Expertiza coruptibilității rămâne a fi un instrument eficient de monitorizare a procesului de creație legislativă în Republica Moldova, aplicarea căruia a permis dezvoltarea unor noi proiecte pe filiera domeniului anticorupție.

Necesitatea menținerii și dezvoltării în continuare a expertizei coruptibilității este confirmată prin numărul tot mai mare al solicitărilor exprese adresate CAPC de către varii autorități publice și de către reprezentanții legislativului.

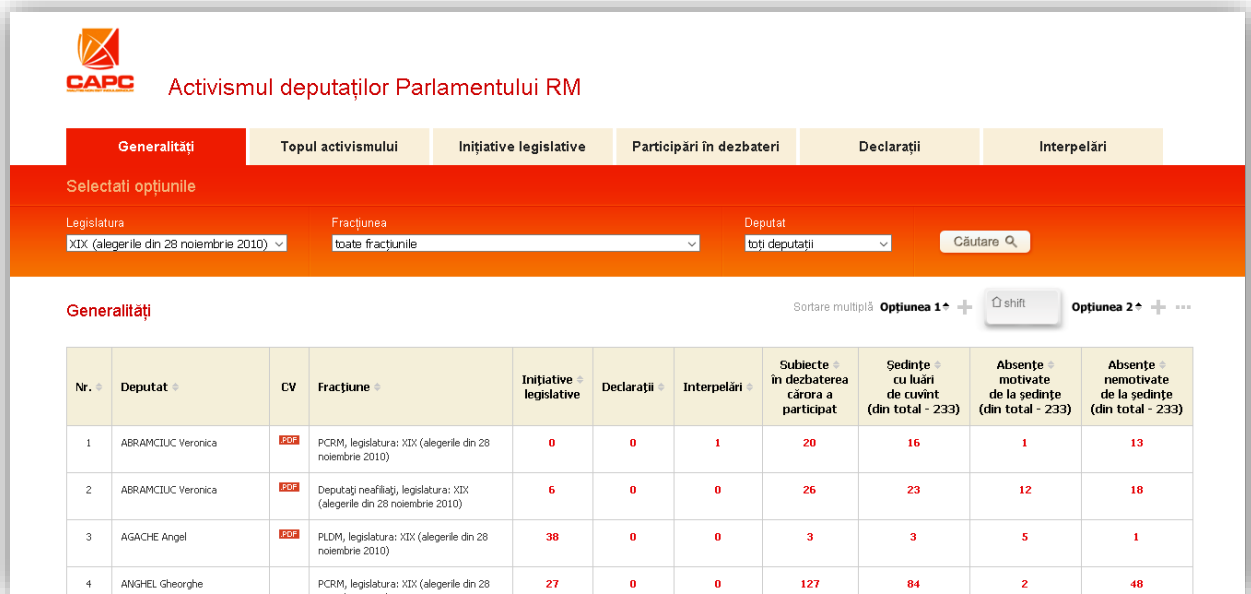
... Totuși, și în anul 2012 persistă îngrijorările legate de calitatea reglementărilor examinate și adoptate de Parlament: „relativitatea” și caracterul preponderent „declarativ” al procesului de armonizare a legislației naționale cu acquis-ul comunitar; revenirea unor tendințe alarmante de creștere a riscurilor discreționare pentru funcționarii publici prin: formularea competențelor autorităților publice de o manieră care admite derogări și interpretări abuzive, numărul mare al „lacunelor de drept” și „formulărilor lingvistice ambigue”.

Constatările acestui Studiu privind deficiențele procesului legislativ urmează să se transforme în noi provocări pentru Parlamentul Republicii Moldova, care urmează să respecte, dar și să valorifice rezultatele cooperării cu societatea civilă, așa cum prevede Concepția privind cooperarea cu societatea civilă”.

Studiul a fost prezentat în cadrul unui eveniment public (masă rotundă) la care au fost prezenți reprezentanți ai Parlamentului, Centrului Național Anticorupție, Comisiei Naționale de Integritate, Ministerului Justiției, membri ai Alianței Anticorupție, societatea civilă (parteneri ai Civil Rights Defenders) și alți reprezentanți ai comunității străine (Ambasada SUA la Chișinău, The American Bar Association Rule of Law Initiative (ABA ROLI Moldova) și National Democratic Institute for International Affairs (NDI/Moldova)).



Pe parcursul anului 2012, CAPC a continuat să mențină și să îmbunătățească baza de date privind activismul deputaților. Astfel, au fost introduse **68 de stenograme** ale ședințelor parlamentare; a fost actualizată lista deputaților, inclusiv CV-urile acestora, ținând cont de faptul că 5 deputați au părăsit partidele politice pe listele cărora au fost aleși și au devenit neafiliați; în același timp, au fost introduse **300 de inițiative legislative** ale deputaților.



Nr.	Deputat	CV	Fracțiune	Inițiative legislative	Declarații	Interpelări	Subiecte în dezbateră cărora a participat	Sedințe cu luări de cuvânt (din total - 233)	Absențe motivate de la ședințe (din total - 233)	Absențe nemotivate de la ședințe (din total - 233)
1	ABRAMCIUC Veronica	PCRM, legislatura: XIX (alegerile din 28 noiembrie 2010)		0	0	1	20	16	1	13
2	ABRAMCIUC Veronica	Deputat neafiliat, legislatura: XIX (alegerile din 28 noiembrie 2010)		6	0	0	26	23	12	18
3	AGACHE Angel	PLDM, legislatura: XIX (alegerile din 28 noiembrie 2010)		38	0	0	3	3	5	1
4	ANGHEL Gheorghe	PCRM, legislatura: XIX (alegerile din 28 noiembrie 2010)		27	0	0	127	84	2	48

Baza de date privind activismul deputaților a constituit drept motiv pentru nevotarea candidaturii Președintelui CAPC în calitate de membru din partea societății civile în Comisia Națională de Integritate.

A fost asigurată în continuare mentenanța forumului CAPC privind expertiza coruptibilității. În perioada vizată, pe forumul CAPC au fost plasate **31 de subiecte pentru discuții**, selecția acestora fiind făcută în funcție de numărul rapoartelor experților CAPC și de rezonanța proiectelor de legi în societate, contribuind la creșterea interesului pentru rapoartele de expertiză.

De asemenea, au fost editate și diseminate **26 de buletine informative** periodice (digests) deputaților, funcționarilor din Parlament, agenților de presă și altor abonați ai digest-ului.

Au fost organizate **13 conferințe de presă** și diseminate **26 de comunicate de presă** pentru a informa publicul despre legislația în curs de elaborare și pentru a oferi posibilitatea publicului larg de a cunoaște noile modificări legislative și a oferi timp suficient pentru a contesta promovarea unor legi în detrimentul interesului public.





IV. Crearea instrumentelor pentru efectuarea expertizei legislației din perspectiva drepturilor omului și egalității gender



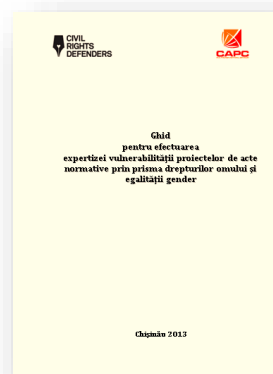
În prezent, Republica Moldova este parte la un șir de convenții în domeniul drepturilor omului. Cu părere de rău, acest fapt în sine nu constituie o garanție eficientă a respectării drepturilor omului, atâta timp cât legislația nu este ajustată rigorilor tratatelor internaționale și recomandărilor diverselor instituții internaționale.

În perioada **1 noiembrie 2012 - 31 ianuarie 2013** CAPC a implementat cu suportul **Civil Rights Defenders** Proiectul „**Crearea instrumentelor pentru efectuarea expertizei legislației din perspectiva drepturilor omului și a egalității gender**”.

În cadrul acestui proiect CAPC s-a angajat să elaboreze:

-  Ghidul privind efectuarea expertizei legislației prin prisma drepturilor omului și egalității gender;
-  E-template-ul privind efectuarea expertizei vulnerabilității proiectelor de acte normative prin prisma drepturilor omului și a egalității gender.

Ghidul pentru efectuarea expertizei vulnerabilității proiectelor de acte normative prin prisma drepturilor omului și egalității gender reprezintă un prim pas în instituirea unui set de standarde minime aplicabile procesului de conceptualizare, elaborare și promovare a proiectelor de acte normative și care urmează să contribuie la: asigurarea corespunderii normelor cu standardele privind drepturile omului, inclusiv egalitatea gender, naționale și internaționale; prevenirea apariției și/sau identificarea factorilor de vulnerabilitate care duc sau pot duce la încălcarea/limitarea/ignorarea drepturilor omului/egalității gender, precum și prevenirea sau diminuarea posibilelor efecte negative ale acestora; prevenirea condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

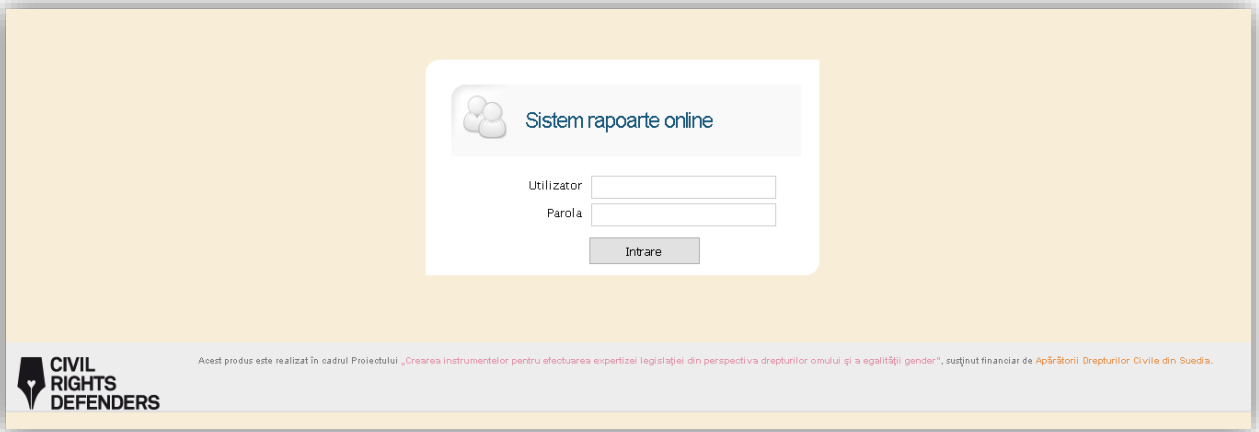


Expertiza vulnerabilității proiectelor de acte normative prin prisma drepturilor omului și egalității gender, în baza acestui Ghid, poate fi efectuată atât în privința proiectelor actelor normative de bază, cât și în privința proiectelor de acte normative de modificare, completare sau abrogare. Ghidul poate fi aplicat și în procesul de expertizare a actelor normative în vigoare.

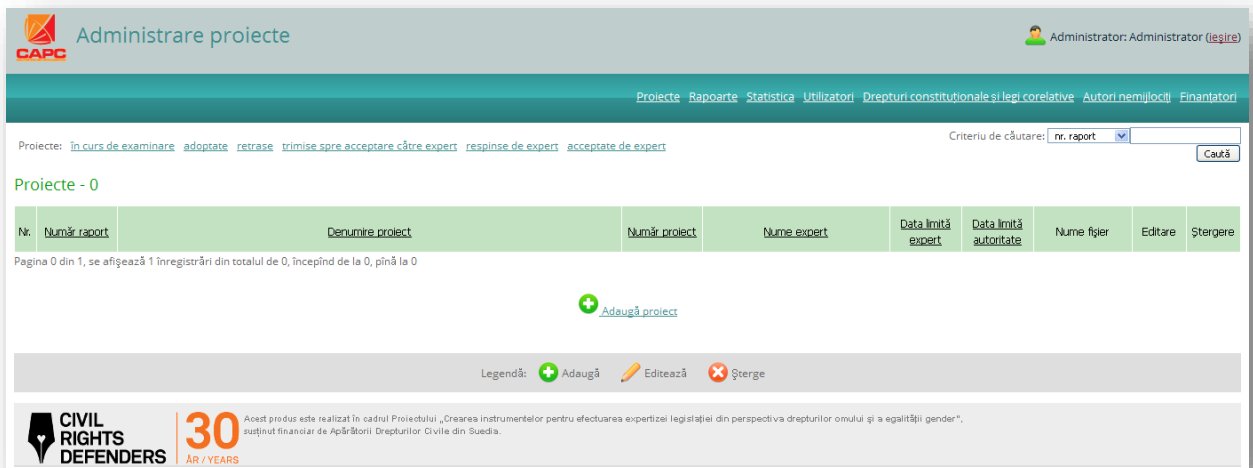
În baza Ghidului și ținând cont de experiența CAPC în domeniul expertizei coruptibilității a fost elaborat **algoritmul e-template**, care a constituit baza programării e-template. Algoritmul e-template conține **4 compartimente de bază**: *evaluarea generală a proiectului; evaluarea în fond a proiectului, analiza detaliată a prevederilor proiectului și formularea concluziilor.*

Ulterior, a fost efectuată elaborarea (programarea) e-template și încadrarea acestuia în arhitectura informațională a site-ului CAPC. **Modelul electronic de expertiză a vulnerabilității (e-template)** este un sistem electronic de introducere standardizată a datelor pentru a ajuta experții CAPC care generează rapoarte de expertiză, sistem conceput pentru a asigura controlul calității acestor rapoarte de expertiză de către Coordonatorul proiectului și pentru a produce statistici exacte despre tipurile de obiecții/recomandări formulate de către experți în contribuțiile lor, precum și despre eficacitatea obiecțiilor/recomandărilor acestora.

E-template-ul de efectuare a expertizei vulnerabilității proiectelor de acte normative prin prisma drepturilor omului și a egalității gender a fost conceput, testat și încadrat în arhitectura informațională a sit e-ului CAPC. E-template-ul este funcțional pe www.gender.capc.md.



La finele implementării proiectului a fost organizată o **masă rotundă** în cadrul căreia au fost prezentate Ghidul pentru efectuarea expertizei vulnerabilității proiectelor de acte normative prin prisma drepturilor omului și egalității gender și E-template-ul de efectuare a expertizei vulnerabilității proiectelor de acte normative prin prisma drepturilor omului și a egalității gender. La acest eveniment au fost invitați experții CAPC, reprezentanți ai UNDP/UN Women, ai Parlamentului, Ministerului Justiției, Ombudsman-ului și ONG-urilor specializate în domeniul drepturilor omului și egalității de gen.



IV. Monitorizarea implementării politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale în anul 2012



Pe parcursul anului 2012, CAPC, în parteneriat cu TI-Moldova și cu suportul financiar al Fundației Soros-Moldova, au monitorizat implementarea politicilor anticorupție în câteva autorități publice.

Prin proiectul „Monitorizarea implementării politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale în 2012” TI-Moldova și CAPC au monitorizat implementarea de către 20 autorități publice centrale a următoarelor politici anticorupție:

- ✚ Aplicarea mecanismului intern de prevenire a corupției (CAPC);
- ✚ Declararea veniturilor și proprietății (TI-Moldova);
- ✚ Promovarea standardelor etice, aplicarea politicii de tratare a conflictelor de interese (TI-Moldova);
- ✚ Promovarea transparenței și responsabilității în gestiunea finanțelor publice (TI-Moldova);
- ✚ Sporirea calității liniilor fierbinți (CAPC);
- ✚ Eficientizarea sistemului de petiționare (CAPC);
- ✚ Sporirea calității paginilor web ale autorităților publice (TI-Moldova).

În procesul monitorizării a fost utilizat un ansamblu sistematizat de indicatori, determinat de specificul politicilor anticorupție și conținutul actelor normative relevante. Indicatorii și sursele utilizate în procesul monitorizării au fost cercetate prin metoda solicitării informațiilor de la autoritățile publice, confruntării informațiilor din diferite surse, chestionării colaboratorilor autorităților publice centrale.

În calitate de subiecți ai monitorizării au fost următoarele *20 autorități publice centrale*: Ministerul Economiei, Ministerul Finanțelor, Ministerul Justiției, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Ministerul Apărării, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, Ministerul Mediului, Ministerul Educației, Ministerul Culturii, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Ministerul Sănătății, Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor, Ministerul Tineretului și Sportului, Agenția Relații Funciare și Cadastru, Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției (ulterior CNA), Inspectoratul Principal Fiscal de Stat, Serviciul Vamal.



În conformitate cu planul de acțiuni, în cadrul proiectului au fost efectuate următoarele **categorii de acțiuni**:

1. Monitorizarea implementării politicilor anticorupție;
2. Expertiza cadrului legal care reglementează politicile monitorizate;
3. Campania advocacy;
4. Campania de mediatizare.



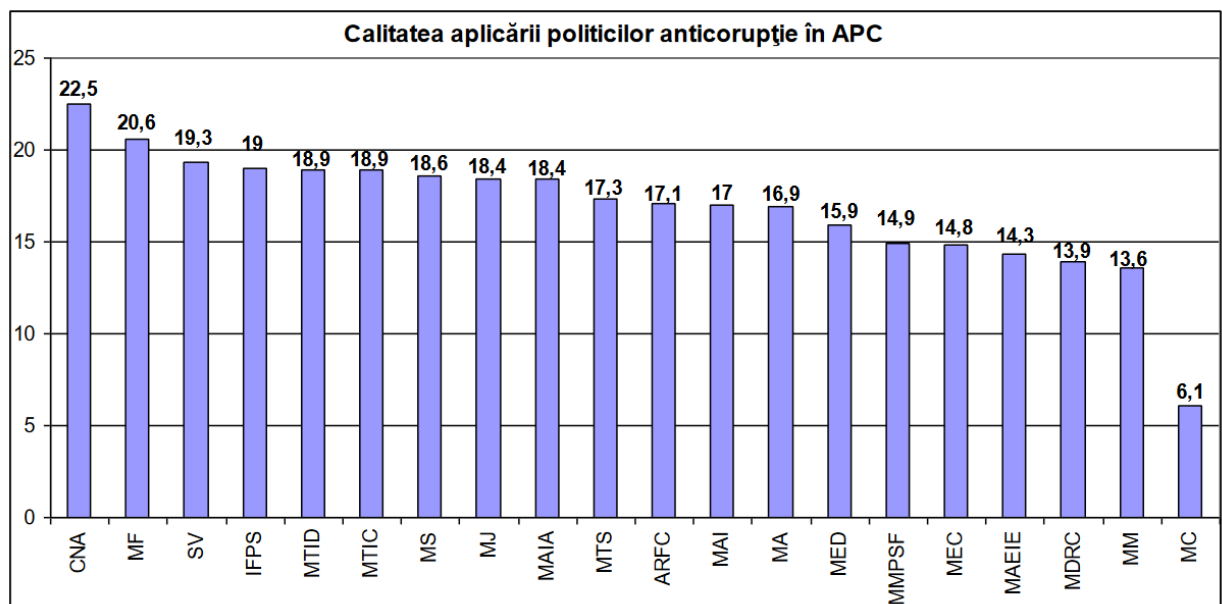
Divizarea între cele două ONG-uri-partenere a responsabilităților de monitorizare a politicilor anticorupție, care au un caracter permanent în Planul de Acțiuni pentru implementarea Strategiei Naționale Anticorupție și compilarea în template-uri a rezultatelor monitorizării au permis analiza implementării politicilor atât în diviziune de politici aparte, cât și în diviziune de autorități publice aparte.

În calitate de metode de cercetare au fost utilizate: solicitarea informațiilor de la autoritățile publice prin scrisori oficiale, solicitarea informațiilor prin telefon, confruntarea informațiilor din diferite surse, verificarea prezenței informațiilor pe paginile web ale APC, utilizarea tehnicii *petiționarul misterios*.

În rezultatul analizei informațiilor obținute în procesul monitorizării au fost completate **tabele de sinteză/șabloane pentru APC** în profilul politicilor monitorizate. Tabelele de sinteză conțin descrierea stării curente privind politica anticorupție aplicată de APC, constatările/problemele identificate și propunerile de îmbunătățire a situației. Informațiile din tabele permit compararea stării de lucru privind aplicarea politicilor anticorupție într-o autoritate publică cu situația din alte autorități și eventuala preluare a bunelor practici. În funcție de constatările privind aplicarea politicilor anticorupție de către APC, acestora le-au fost atribuite **punctaje/scoreuri (la o scară de la 0 la 4)**, fiind întocmite clasamente ale APC pe fiecare politică în parte. În final, prin însumarea punctajelor/scoreurilor pe toate politicile aplicate de autorități, a fost întocmit un clasament general al APC privind calitatea politicilor anticorupție aplicate.

Clasamentul final al APC în funcție de calitatea politicilor anticorupție aplicate

Pentru a generaliza rezultatele APC pe toate politicile anticorupție aplicate, au fost însumate punctajele atribuite autorităților în profilul fiecărei politici monitorizate și întocmit următorul clasament.



Scorurile APC în profilul politicilor anticorupție

	Tratarea CI	Declararea veniturilor și proprietății	Calitatea paginilor web	Gestiunea finanțelor publice	Sistemul de petiționare	Mecanismul intern de prevenire a corupției	Linii fierbinți	Total
CNA	3,4	2	2,8	3	3,8	3,8	3,7	22,5
MF	2,8	2,3	2,8	3,4	3,4	3	2,9	20,6
SV	2,7	1,3	3	2,6	3,1	3,5	3,1	19,3
IFPS	3	2,3	3,6	2,4	2,8	3	1,9	19
MTID	3	2,8	2	3,1	2,2	3,8	2	18,9
MTIC	2,2	3	2,9	2,7	3,4	2,8	1,9	18,9
MS	1,6	2,2	3,3	2,4	3,8	2,8	2,5	18,6
MJ	3,3	2,8	3,4	1,6	2,2	3,5	1,6	18,4
MAIA	2,8	2	2,1	2,7	3,5	3,3	2	18,4
MTS	2,5	1,8	2,7	2,7	2,4	3,5	1,7	17,3
ARFC	3	2,7	1,5	2,6	2,5	3,5	1,3	17,1
MAI	0,7	0,7	2,9	3,2	3,7	3	2,8	17
MA	1,3	2	2,7	1,8	3,4	3,8	1,9	16,9
MED	1,6	2	2,7	1	2,1	3,8	2,7	15,9
MMPSF	2,2	2,2	3	2,3	1,6	2	1,6	14,9
MEC	1,5	1,8	2,3	1,1	3,4	2,8	1,9	14,8
MAEIE	1,8	1,3	2,4	3,4	2,1	1,8	1,5	14,3
MDRC	2	1,5	1,8	2,6	3,1	1	1,9	13,9
MM	1,5	0,7	2,8	2,7	2,2	2,8	0,9	13,6
MC	0,6	1	2,6	0	0,2	0	1,7	6,1

Extras din Raportul de monitorizare

”Monitorizarea politicilor anticorupție în cadrul APC pe parcursul anului 2012 a permis să constatăm că autoritățile dispun de un cadru legal și instituțional satisfăcător pentru prevenirea corupției. Cu toate acestea, APC au asigurat o implementare selectivă a actelor normative relevante, ceea ce a diminuat din impactul politicilor anticorupționale.

Totodată, constatăm existența la nivelul APC a unui formalism în abordarea prevenirii corupției, care pare a fi determinat de sentimentul de provizorat în funcție pe care îl au conducătorii autorităților în lipsa unei reacții a guvernanților în ceea ce privește eforturile depuse de autorități în prevenirea corupției. Aceasta descurajează autoritățile, alimentând convingerea că guvernanții nu sunt interesați de implementarea politicilor anticorupție în APC.

Deficiențele enunțate mai sus, precum și lipsa unei răspunderi, susținută de sancțiuni efective pentru neimplementarea politicilor anticorupție a generat situația în care rezultatele implementării politicilor anticorupție, deși impresionante ca număr, nu sunt vizibile și sunt departe de a fi resimțite de publicul larg”.

În cadrul proiectului a fost efectuată expertiza și elaborate propuneri pentru modificarea Legii cu privire la declararea veniturilor și proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcții de conducere; proiectului Instrucțiunii cu privire la modul de completare a declarațiilor de venituri și proprietate; Legii cu privire la conflictul de interese (TI-Moldova).

Pentru a convinge autoritățile publice de necesitatea întreprinderii unor acțiuni concrete de îmbunătățire a politicilor anticorupție, rezultatele monitorizării au fost prezentate la ședințele Grupului de lucru pentru monitorizarea Strategiei Naționale Anticorupție, au fost remise în formă electronică tuturor autorităților monitorizate, precum și Cancelariei de Stat pe lângă Guvernul RM. Rezultatele expertizei celor trei acte normative au fost remise Grupului de monitorizare a SNA și Comisiei Naționale de Integritate.



Pe lângă campania de advocacy, a fost inițiată și desfășurată și o amplă Campanie de mediatizare (conferințe de presă, seminare, interviuri) pe subiectele de monitorizare a politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale.

V. Participă și tu la reforma justiției!

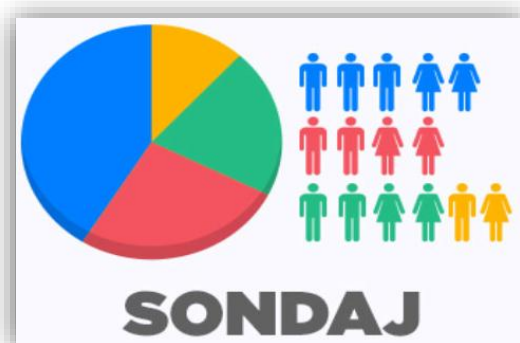


La 25 noiembrie 2011, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Strategia de reformare a sectorului justiției. Una dintre problemele cheie din sectorul justiției, identificată în Strategie, este fenomenul corupției în sistemul judiciar. Eliminarea acestui fenomen nu este posibilă fără implicarea cetățenilor, dat fiind faptul că fenomenul corupției este alimentat atât de comportamentul judecătorilor, cât și de

condițiile obiective ale acestora, precum și de comportamentul justițiabililor. Din acest motiv, cunoașterea opiniilor cetățenilor cu privire la gradul de satisfacție față de activitatea instanțelor de judecată, modalitatea de prevenire a corupției în sistemul judiciar este extrem de importantă.

În perioada **1 februarie 2012 - 31 ianuarie 2013** CAPC a implementat cu suportul **Ambasadei SUA în Republica Moldova** Proiectul **„Participă și tu la reforma justiției!”**.

În cadrul acestui proiect CAPC, în colaborare cu Ministerul Justiției, a **elaborat un chestionar** pentru a cuantifica nivelul de satisfacție a justițiabililor în ceea ce privește sistemul judecătoresc, care, ulterior, a fost distribuit în toate instanțele de judecată din mun. Chișinău, Curtea de Apel Chișinău și Curtea Supremă de Justiție (în total 8 instanțe de judecată).



Rezultatele sondajului de opinie au generat **Studiul privind nivelul de satisfacție a justițiabililor privind sistemul judecătoresc**.

Scopul de bază a Studiului constă în stabilirea nivelului de satisfacție a justițiabililor în ce privește sistemul judecătoresc, având drept obiective:

- ✚ identificarea percepției generale a justițiabililor cu privire la calitatea serviciilor oferite de către instanțele judecătorești, condițiile de desfășurare a proceselor de judecată, activitatea de îndeplinire a justiției de către judecători, activitatea personalului auxiliar (grefieri, angajații cancelariei și arhivei);
- ✚ aprecierea calității serviciilor oferite de componentele sistemului judecătoresc;
- ✚ identificarea problemelor de bază ale sistemului judecătoresc și a soluțiilor.

În cadrul Studiului au fost efectuate:

- un **sondaj de opinie** realizat în diapazonul temporal 15 august - 15 septembrie 2012 în incinta instanțelor de fond din mun. Chișinău, Curtea de Apel Chișinău și în Curtea Supremă de Justiție. Sondajul a fost realizat în baza unui chestionar operat direct de către operatorul de interviu. Au fost chestionate 603 persoane, care au vizitat instanțele de judecată pentru soluționarea diferitor probleme. Eșantionul a fost proiectat proporțional pe instanțele judecătorești.
- **3 focus grupuri** care au avut ca țintă: procurori (12 persoane), avocați (8 persoane), reprezentanții autorităților publice (6 persoane);
- **2 interviuri** detalizatoare **cu procurori**, **2 interviuri** detalizatoare **cu avocați**, **2 interviuri** detalizatoare **cu părți în proces**.

- **chestionarea a 430 de persoane** prin intermediul **boxelor de opinie** amplasate în instanțele de judecată.
- **chestionarea a 47 de persoane** prin intermediul **chestionarelor electronice** amplasate pe site-urile Ministerului Justiției și a Centrului de Analiză și Prevenire a Corupției.

În scopul asigurării calității datelor primare în prima fază a cercetării **au fost realizate următoarele activități:**

- instruirea operatorilor de teren;
- cercetare de probă (10%) din volumul general al eșantionului;
- adaptarea tehnicilor de chestionare după realitatea observată;
- verificarea calității completării chestionarelor: realizată de cercetător prin deplasarea la instanța de judecată unde se realiza sondajul (cîte o zi la fiecare instanță).

Focus Groups



Răspunsurile prezentate în cadrul interviurilor și focus grupurilor au fost înregistrate audio. Ulterior, materiale acumulate au fost transferate în format text pentru a putea fi inserate în raport.

Participarea la sondaj, focus grup, interviu a fost voluntară, asigurându-se principiul confidențialității și anonimatului respondenților.

Prelucrarea datelor a fost realizată cu suportul programului SPSS 17.0. În prealabil, baza de date a fost supusă controlului cantitativ și calitativ. Analiza datelor a fost realizată prin analiza frecvențelor distribuției, precum și analiza asocierilor bi și tridimensionale.

Volumul eșantionului (**în total 1080 persoane**) și metodele de cercetare utilizate permit să concluzionăm că cercetarea oferă rezultate reprezentative pentru instanțele de judecată amplasate în municipiul Chișinău, zonă în care activează cei mai mulți judecători.

Toate activitățile au făcut posibilă acumularea de material descriptiv a stării de lucruri în sistemul judecătoresc, calitatea serviciilor oferite de componentele de bază ale acestuia, privită din punctul de vedere a persoanelor care au avut contact direct cu sistemul judecătoresc.



Cumulând toate caracteristicile eșantionului, putem afirma că profilul persoanei intervievate/chestionate este următorul: bărbat de aproximativ 36-45 ani, cu studii universitare, care este, mai degrabă, fie parte în proces, fie avocat și care a avut câștig de cauză sau cauza sa este în proces de examinare și care a fost în instanța judecătorească de cel puțin 5 ori în 2012.



Studiul a fost prezentat în cadrul **conferințe "Dezbateri publice privind eventualele acte de corupție în sistemul judecătoresc"**, în cadrul căreia au participat reprezentanți ai autorităților publice și organizațiilor non-guvernamentale. Conferința s-a axat, de asemenea, pe propunerile recepționate privind potențialele acțiuni de prevenire a corupției în sectorul justiției. Propunerile au fost, de asemenea, discutate prin prisma cerințelor GRECO în prevenirea și combaterea corupției.

VI. Soluții pentru o justiție incoruptibilă



Nivelul redus de încredere a cetățenilor în justiție și percepția quasi-generală a nivelului avansat al corupției în sectorul justiției, potrivit Strategiei de Reformă în Sectorul Justiției (în continuare – SRSJ), constituie unul din factorii determinanți ai reformelor în sectorul justiției. Prevenirea și combaterea corupției în sistemul judecătoresc reprezintă obiectivele prioritare în reformarea sistemului. De fapt, unul din rezultatele scontate ale SRSJ îl constituie un sector al justiției echitabil, calitativ, cu zero toleranță față de corupție, pentru o dezvoltare durabilă a țării și responsabilitate sporită față de justițiabili. Or, corupția în sectorul justiției afectează cele mai importante valori sociale, deoarece sistemul judiciar este construit în așa fel încât să asigure supremația legii, o cerință indispensabilă pentru un stat de drept.

Pentru a susține eforturile autorităților în ceea ce privește consolidarea integrității sectorului justiției, **CAPC**, cu suportul **Ambasadei SUA în Moldova** a lansat Proiectul **”Soluții pentru o justiție incoruptibilă”**. Proiectul s-a desfășurat în perioada **15.11.2012- 15.05.2013**.

Ca și obiective ale proiectului au constituit:

- ✚ analiza și elaborarea unui studiu și a recomandărilor privind instrumentele de prevenire a imixtiunii în activitatea de desfășurare a justiției și de prevenire a comportamentului corupțional;
- ✚ analiza și elaborarea unui studiu privind testarea benevolă cu aparatul poligraf a reprezentanților sectorului justiției.



Astfel, potrivit Proiectului urmau a fi întreprinse următoarele acțiuni:

Cât privește **Studiul privind instrumentele de prevenire a imixtiunii în activitatea de desfășurare a justiției și de prevenire a comportamentului corupțional**:

- Analiza strategiilor și a instrumentelor existente, atât legale cât și practice care sunt aplicate la moment în prevenirea și combaterea corupției în sectorul justiției, focusată în special pe evaluarea și eficiența acelor instrumente și strategii în descoperirea, prevenirea și descurajarea actelor de corupție;
- Analiza modificărilor la cadrul legal și instituțional necesare pentru elaborarea proiectelor de legi și practicilor necesare pentru consolidarea eforturilor în prevenirea, descurajarea și descoperirea comportamentului corupțional în cadrul sistemului judiciar și pentru evaluarea riscurilor și costurilor implementării unor astfel de instrumente;
- Elaborarea unui studiu amplu, care să cuprindă detaliat rezultatele analizei menționate;

- Formularea recomandărilor specifice pentru dezvoltarea și implementarea instrumentelor și strategiilor menite să consolideze lupta împotriva corupției în sectorul justiției, în concordanță cu rezultatele stabilite în studiu și cu cele mai bune practici internaționale;
- Elaborarea unei metodologii de monitorizare a impactului noilor instrumente și strategii recomandate și de stabilire în ce măsură aceste inițiative sunt eficiente în prevenirea, descurajarea și descoperirea comportamentului corupțional în sectorul justiției;
- Organizarea unei mese rotunde în vederea prezentării concluziilor și recomandărilor studiului;
- Acordarea asistenței în elaborarea amendamentelor și proiectelor de legi pentru implementarea recomandărilor formulate.

Cât privește **Studiul privind testarea benevolă cu aparatul poligraf a reprezentanților sectorului justiției:**

- Analiza unei posibile eficiențe de testare benevolă cu aparatul poligraf a reprezentanților sectorului justiției în prevenirea și descoperirea practicilor corupte, focusate pe punctele forte, punctele slabe și riscurile unei astfel de testări și calcularea costurilor aferente unei astfel de testări;
- Analiza va examina, de asemenea, diferite metode de administrare a unor astfel de testări ca o condiție la angajare, ca o condiție prealabilă la promovare, conform unui program regulat sau neregulat sau neanunțat;
- Analiza celor mai bune practici și experiențe a țărilor care au aplicat testarea cu poligraf a funcționarilor din sectorul justiției, recent puse în aplicare de către țările din Europa de Est și Centrală, punându-se accent pe modul în care aceste programe sunt administrate, riscurile întâlnite și rezultatele obținute;
- Elaborarea unui studiu, care să cuprindă rezultatele analizei menționate;
- Formularea recomandărilor bazate pe studiu în ceea ce privește implementarea testării benevolă cu aparatul poligraf a reprezentanților sectorului justiției, focusate pe strategii de administrare a testării cu poligraf pentru a maximiza eficiența în descurajarea și descoperirea practicilor corupte;
- Organizarea unei mese rotunde în vederea prezentării concluziilor și recomandărilor studiului;
- Acordarea asistenței în elaborarea amendamentelor și proiectelor de legi pentru implementarea recomandărilor formulate.

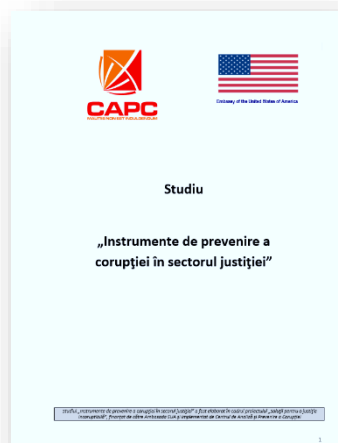


În perioada de referință, a fost elaborat și finalizat **Acordul de colaborare dintre Ministerul Justiției și CAPC** de stabilire a parametrilor de colaborare între participanți pentru implementarea proiectului "Soluții pentru o justiție incoruptibilă".

În același timp, au fost analizate și sistematizate cadrul juridic și instituțional național, convențiile internaționale, cele mai bune practici și experiența altor state, punându-se un accent deosebit pe evaluarea eficacității instrumentelor și strategiilor de descoperire, prevenire și descurajare a actelor de corupție și cele mai bune practici și experiența altor state care au adoptat testarea cu poligraful a funcționarilor din sectorul justiției, concentrându-se asupra modului în care sunt gestionate aceste programe, a riscurilor întâmpinate și a rezultatelor obținute.

De asemenea, în această perioadă a fost organizat un focus-grup pentru a colecta informații privind opinia cetățenilor (reprezentanți ai autorităților publice, afaceri, avocați din întreprinderi, etc.) privind activitatea de executorilor judecătorești.

Au fost finalizate proiectele *Studiului privind instrumentele de prevenire a imixtiunii în activitatea de înfăptuire a justiției și de prevenire a comportamentului corupțional* și a *Studiului privind testarea benevolă cu aparatul poligraf a reprezentanților sectorului justiției*.



Extras din Studiul privind instrumentele de prevenire a imixtiunii în activitatea de înfăptuire a justiției și de prevenire a comportamentului corupțional

„Analizând instrumentele anticorupție enunțate în actele internaționale și studiile relevante prin prisma legislației în vigoare și a Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, constatăm că legislația în vigoare din RM, în principiu, acoperă recomandările internaționale.

Cu toate acestea, în scopul ajustării continue a cadrului normativ al RM la exigențele internaționale anticorupție este necesară operarea unor modificări/completări în următoarele acte legislative: Legea nr.544-XIII din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului; Legea nr.271-XVI din 18.12.2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice; Legea nr. 294-XVI din 25.12.2008 cu privire la Procuratură; Legea nr.1453-XV din 08.11.2002 cu privire la notariat; Legea nr. 113 din 17 iunie 2010 privind executorii judecătorești; Legea nr.1264-

XV din 19.07.2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere; Legea nr. 16-XVI din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese; Codul de executare și Codul de procedură penală.

La fel, din perspectiva legislației, este necesară atât asigurarea previzibilității cadrului normativ, cât, mai ales, asigurarea executării legilor, care constituie o premisă pentru buna funcționare a sectorului justiției.

Alte posibile soluții, care ar putea fi luate în considerație în calitate de instrument de prevenire a corupției: amnistia, avertizorii de integritate, îmbogățirea ilicită și răspunderea civilă pentru corupție.

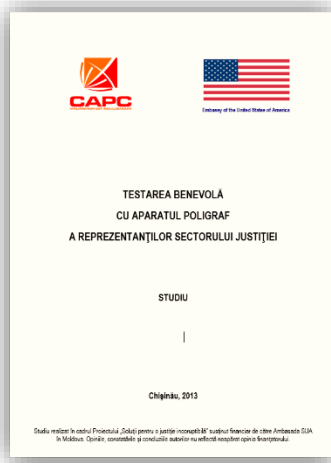
În scopul fortificării independenței judecătorilor ar fi utilă preluarea experiențelor pozitive din Chile privind selecția bazată pe merite și a celei din Olanda privind formele de consultare dintre judecători.

În toate recomandările internaționale se subliniază că promovarea transparenței este una din condițiile indispensabile pentru prevenirea corupției. Sporirea transparenței în domeniul profesiunilor juridice ar putea fi realizată prin actualizarea permanentă a site-urilor instituțiilor publice. Acestea ar trebui să conțină, în mod obligatoriu, informația prevăzută în Hotărârea Guvernului nr.668 din 19.06.2006 privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet. Totodată, pe site-urile instanțelor judecătorești ar trebui să fie publicate: legislația pertinentă, componența completelor de judecată, stadiul examinării dosarului și hotărârile judecătorești (experiența Olandei, Georgiei). În scopul asigurării publicării tuturor hotărârilor judecătorești, ar fi utilă elaborarea unui template electronic. În acest fel, publicul va fi informat despre jurisprudența instanțelor naționale și, în consecință, va putea să-și evalueze șansele de câștig într-un dosar anume.

Un alt instrument de prevenire a corupției, inclusiv în sectorul justiției, constituie educația civică, care presupune un efort considerabil - schimbare de mentalitate și care poate fi realizată prin informarea publicului despre impactul fenomenului corupției, măsurile adoptate și politicile promovate (experiența Hong Kong).

La nivelul sporirii integrității individuale a actorilor din sectorul justiției este necesară:

- perfecționarea și implementarea efectivă a sistemului de reguli de conduită și deontologice prin: ajustarea Codurilor de etică a judecătorului și procurorului la rigorile Principiilor de la Bangalore privind conduita judiciară; ajustarea Codului de etică și deontologie al polițistului la exigențele noii Legi cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului; elaborarea și aprobarea Codului de conduită a angajatului Centrului Național Anticorupție; operarea unor modificări/completări în Codul deontologic al avocatului și Statutul profesiei de avocat; elaborarea și aprobarea unui Cod deontologic a notarilor.
- examinarea oportunității implementării testului de integritate (având în vedere experiența pozitivă a poliției din New York și Londra) și a metodei testării cu utilizarea poligrafului;
- sporirea responsabilității și răspunderii actorilor din sectorul justiției;
- consolidarea mecanismului de control al declarațiilor pe venituri și a declarațiilor de interese, inclusiv, consultarea declaranților cu privire la modul de completare a declarațiilor pe venit și de interese; asigurarea publicității declarațiilor, controlul real al conținutului declarațiilor; elaborarea tipologiei cu privire la situațiile de conflict de interese pentru actorii sectorului justiției”.



Extras din Studiul privind testarea benevolă cu aparatul poligraf a reprezentanților sectorului justiției

” Metoda este aplicabilă personalului sectorului justiției, nefiind careva restricții în acest sens nici în standardele internaționale, nici în dreptul intern. Metoda trebuie să fie una obligatorie pentru a accesa funcții sau pentru continuarea mandatului. Totuși, reieșind din relativitatea concluziilor, rezultatele testării nu trebuie să fie unicul motiv pentru neangajare sau pentru eliberarea din funcție a titularului funcției, precum și nu poate să servească în calitate de probă în vreo procedură pornită împotriva angajatului. Testarea cu utilizarea poligrafului nu trebuie să substituie verificarea tradițională a titularilor funcțiilor și a candidaților, fiind parte a procedurilor de verificare. Rezultatele testului poligraf nu trebuie să substituie background-ul profesional și profesionalismul.

Este recomandabilă testarea obligatorie (și nu benevolă) pentru toate categoriile de angajați ai sectorului justiției din mai multe motive. În primul rând, reieșind din relativitatea rezultatelor testării, aceasta nu ar trebui să avantajeze o persoană în raport cu alta într-un concurs. În al doilea rând, persoana care a solicitat în privința sa testarea, ar putea fi privită cu anumite suspiciuni într-un mediu care nu veghează asupra integrității. Astfel, procedurile nu vor imprima o schimbare la nivel general în sistem. În al treilea rând, testarea benevolă ar putea să nu fie solicitată. Astfel, se va ajunge la punctul din care s-a plecat: politici declarate, însă realmente neaplicate.

...

Un imperativ este asigurarea independenței poligrafologilor. Aceștia nu trebuie să fie dependenți de inițiatori, cea mai potrivită fiind încadrarea acestora în cadrul Serviciului de Informații și Securitate, testarea urmând să facă parte din verificarea efectuată în condițiile Legii nr. 271 din 18.12.2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice. Testarea ar putea fi repetată cu o anumită periodicitate (cel puțin 1 dată la 5 ani), precum și să fie efectuată la promovarea în funcție a agentului public. Acest model ar permite și organizarea formării poligrafologilor în cadrul Institutului Național de Informații și Securitate.

Deși investigarea comportamentului simulat prin tehnica poligraf nu soluționează întreaga problematică a calității reprezentanților sectorului justiției, metoda are un potențial de valorificat în procesul de recrutare și verificare a angajaților justiției prin focalizarea asupra integrității ca valoare de bază”.

La finele implementării proiectului au fost organizate **2 mese rotunde**, în cadrul cărora au fost prezentate studiile elaborate și la care au participat reprezentanți ai autorităților publice și ai organizații non-guvernamentale, inclusiv: Ministrului Justiției, Centrului Național Anticorupție, Comisiei Naționale de Integritate Serviciului Vamal, Procuraturii Generale, Institutului Național al Justiției, Ambasadei SUA, Ministerului Finanțelor etc. La mesele rotunde au participat și membri ai Grupului de lucru pentru coordonarea și monitorizarea implementării Pilonului IV al Strategiei de reformă a sectorului justiției.



Studiile CAPC, realizate în cadrul proiectului, au avut un impact substanțial și au oferit un sprijin considerabil la elaborarea de către Ministerul Justiției a proiectului de lege privind formularea unor măsuri anticorupție la nivel legislativ în cadrul Pilonului IV SRSJ: introducerea testării cu poligraful pentru judecători și procurori, introducerea confiscării extinse și a îmbogățirii ilicite în Codul penal.

VII. REZUMATUL PROIECTELOR IMPLEMENTATE DE CAPC ÎN 2012

Denumire proiect	Perioada de implementare	Finanțator	Valoarea suportului financiar	Număr personal implicat
Expertiza coruptibilității proiectelor actelor normative - Etapa V	02.01.2012-31.12.2012	Civil Rights Defenders	54 700.00 EUR	18 persoane
Crearea instrumentelor pentru efectuarea expertizei legislației din perspectiva drepturilor omului și egalității gender	01.11.2012-31.01.2013	Civil Rights Defenders	16 190.00 EUR	7 persoane
Monitorizarea implementării politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale în anul 2012	07.04.2012-07.04.2013	Fundația Soros Moldova	27 100.00 USD	5 persoane
Participă și tu la reforma justiției!	01.02.2012 - 31.01.2013	Ambasada SUA în Moldova	21 165.00 USD	4 persoane
Soluții pentru o justiție incoruptibilă	15.11.2012 - 15.05.2013	Ambasada SUA în Moldova	41 461.00 USD	6 persoane