

Procuratura Republicii Moldova



R A P O R T

**privind rezultatele evaluării interne a riscurilor de corupție în
cadrul PROCURATURII REPUBLICII MOLDOVA**

CHIȘINĂU, 2020



C U P R I N S:

REZUMAT EXECUTIV.....	4-6
I. ASPECTE METODOLOGICE.....	6-12
II. ANALIZA FACTORILOR DE RISC INTERNI INSTITUȚIONALI.....	12-13
2.1. Angajarea și promovarea agenților publici în bază de merit și de integritate profesională.....	13-20
2.2. Respectarea regimului juridic al incompatibilităților, al restricțiilor în ierarhie și al limitărilor de publicitate.....	20-21
2.3. Respectarea regimului juridic al declarării averilor și intereselor personale.....	21-26
2.4. Respectarea regimului juridic al conflictelor de interese și neadmiterea favoritismului.....	27-29
2.5. Respectarea regimului juridic al cadourilor.....	30-32
2.6. Neadmiterea, denunțarea și tratarea influențelor necorespunzătoare.....	32-35
2.7. Neadmiterea, denunțarea manifestărilor de corupție și protecția avertizorilor de integritate.....	35-37
2.8. Intoleranța față de incidentele de integritate.....	37-40
2.9. Asigurarea transparenței în procesul decizional și accesului la informații de interes public.....	40-44
2.10. Gestionarea transparentă și responsabilă a patrimoniului public, a finanțelor rambursabile și nerambursabile.....	44-47
2.11. Implementarea sistemului de control intern managerial.....	47-50
2.12. Respectarea normelor de etică și deontologie.....	50-53
2.13. Respectarea regimului juridic al restricțiilor și limitărilor în legătură cu încetarea raporturilor de muncă sau de serviciu și cu migrarea agenților publici în sectorul privat (<i>fenomenul de Pantuflaj</i>).....	53-55
III. ANALIZA FACTORILOR DE RISC INDIVIDUALI.....	55-56
3.1. Analiza manifestărilor de corupție produse în împrejurări reale.....	56-62
3.2. Analiza sancțiunilor disciplinare.....	63-70
IV. ANALIZA FACTORILOR DE RISC OPERAȚIONALI.....	70-71
4.1. Procedura de aplicare a unor dispoziții legale ce țin de discreția procurorului.....	72-74
4.2. Procedura calificării de către procurori a faptelor penale de escrocherie, prevăzută de art.190 din Codul penal.....	75-78
4.3. Procedura de renunțare la învinuire a procurorului în cadrul proceselor de judecare a cauzelor penale.....	78-80
V. DESCRIEREA RISCURILOR.....	80
5.1. Matricea probabilității și impactului riscurilor de corupție.....	81-84
VI. PRIORITĂȚI PENTRU IMPLEMENTARE.....	84-87



LISTA ABREVIERILOR:

PG	Procuratura Generală
CSP	Consiliul Superior al Procurorilor
CDE	Colegiul de disciplină și etică
CEPP	Colegiul de evaluare a performanțelor procurorilor
CSCP	Colegiul de selecție și carieră a procurorilor
PDS	Planul de Dezvoltare Strategică a Procuraturii
PA	Procuratura Anticorupție
PCCOCS	Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale
RM	Republica Moldova
CNA	Centrul Național Anticorupție
ANI	Autoritatea Națională de Integritate
CPP	Codul de procedură penală
SNCI	Standardele Naționale de Control Intern (Ordinul MF Nr.189/2015)
MFC	Management financiar și control



REZUMAT EXECUTIV

Procuratura este o instituție publică autonomă în cadrul autorității judecătorești care, în procedurile penale și în alte proceduri prevăzute de lege, contribuie la respectarea ordinii de drept, efectuarea justiției, apărarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanei și ale societății.

Atribuțiile Procuraturii sunt prevăzute în Constituția Republicii Moldova, în Legea nr.3 din 25.02.2016 cu privire la Procuratură¹, alte legi și acte normative.

Procuratura își exercită atribuțiile prin procurori, care activează în condițiile legii în cadrul Procuraturii Generale, procuraturilor specializate și teritoriale. În activitate procurorii se călăuzesc de Constituția Republicii Moldova, tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, Legea nr.3 din 25.02.2016 cu privire la Procuratură, alte legi și acte normative subordonate legilor, Regulamentul Procuraturii, ordinele, dispozițiile și instrucțiunile Procurorului General. Prin urmare, Procuratura este o instituție cu competențe clar definite în domeniul urmăririi penale și a fazei judiciare a procesului penal.

Procuratura, la fel ca și alte entități publice din Republica Moldova, este responsabilă de implementarea și menținerea unui sistem corespunzător de control intern managerial în conformitate cu prevederile Legii privind controlul financiar public intern nr.229/2010², precum și cu cerințele Standardelor naționale de control intern în sectorul public, aprobate prin Ordinul Ministrului Finanțelor nr.189/2015³.

Pornind de la prevederile art.4 alin.(2) din Legea privind controlul financiar public intern nr.229/2010, Procurorul General în calitate de manager al entității publice este prim-responsabil de organizarea sistemului de control intern managerial în entitatea publică, asigurând respectarea principiilor buneii guvernări.

Procurorii-șefi din cadrul subdiviziunilor Procuraturii Generale, procuraturilor specializate și teritoriale, în calitate de manageri operaționali sunt responsabili în fața conducerii ierarhic superioare pentru organizarea sistemului de control intern managerial în subdiviziunile pe care le administrează.

Sistemul de control intern managerial include delegarea autorității și responsabilității către manageri și personal, conștientizarea proceselor, activităților,

¹ Monitorul Oficial nr.69-77/113 din 25.03.2016

² Monitorul Oficial nr.231-234/730 din 26.11.2010, Republicat: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.86-92/140 din 08.03.2019

³ Monitorul Oficial nr.332-339/2391 din 11.12.2015



evaluarea și abordarea riscurilor pentru aceste procese, controlul acestora și tot ceea ce formează responsabilitatea managerială.

Prin urmare, în vederea asigurării unui sistem funcțional în cadrul Procuraturii în corespundere cu standardele naționale de control intern managerial, prin Ordinul Procurorului General nr.49/28 din 27.05.2020, a fost inițiată procedura de management al riscurilor instituționale de corupție în Procuratura Republicii Moldova, fiind constituit Grupul de lucru responsabil de realizarea acestei proceduri.

Procesul de evaluarea a fost realizat în perioada iunie 2020 - septembrie 2020, în condițiile Legii nr.82/25.05.2017 integrității, Legii nr.229/23.09.2010 privind controlul financiar public intern și Standardelor Naționale de Control Intern, aprobate prin Ordinul Ministerului Finanțelor nr.189/05.11.2015. Scopul principal al acestui proces a constat în identificarea și evaluarea riscurilor de fraudă și corupție aferente activităților vulnerabile desfășurate de Procuratură și recomandarea măsurilor de minimalizare/înlăturare a acestora, precum și stabilirea priorităților de intervenție în domeniul integrității și anticorupției și sporirea responsabilității conducătorilor entității publice pentru dezvoltarea, menținerea și consolidarea climatului de integritate instituțională.

Ca urmare a evaluării interne a riscurilor instituționale de corupție, au fost identificate o serie de probleme în activitatea Procuraturii, ce generează riscuri tipice și specifice de corupție, printre care cu cea mai mare probabilitate de materializare sunt: *riscul admiterii și neraportării influențelor necorespunzătoare în activitate; riscul abuzului de serviciu/depășirii atribuțiilor de serviciu; riscul coruperii pasive; riscul scurgerii de informații cu accesibilitate limitată; riscul falsului în acte publice, riscul îmbogățirii ilicite.*

Riscurile menționate au fost în principal generate de:

- *Factori de risc externi* - precum cadrul normativ lacunar aferent instituirii în anul 2019 a mecanismului de preselecție a candidaților la funcția de Procuror General, precum și instituirea unui mecanism nou de eliberare din funcție a Procurorului General. Cu referire la aceste prevederi legale din Legea nr.3 din 26.02.2016 cu privire la Procuratură, relevant este de menționat că ulterior acestea au fost declarate neconstituționale prin Hotărârea Curții Constituționale nr.13 din 21.05.2020, revenindu-se la prevederile inițiale de la momentul adoptării legii speciale. Multiplele reorganizări și restructurări de activitate într-o perioadă scurtă de timp, generate de reforma Procuraturii, inițiată începând cu anul 2016, a creat impedimente în activitatea entității publice, fapt care în mod direct se răsfrânge



asupra rezultatelor acesteia – existând probabilitatea compromiterii atingerii obiectivelor scontate.

- *Factori de risc operaționali* – la care se atribuie prezența discreției la luarea deciziilor, aplicarea neconformă a procedurilor, probabilitatea influențării ierarhice a deciziilor adoptate, simultan cu lipsa și/sau insuficiența mecanismelor interne de respingere și raportare a ingerințelor în exercitarea atribuțiilor de serviciu.

- *Factori de risc interni* – identificați prin imperfecțiunea sistemului de control intern managerial, inclusiv neimplementarea procesului de management al riscurilor de fraudă și corupție.

- *Factori de risc individuali* – care se raportează la lipsa integrității profesionale a unor agenți publici din Procuratură, inclusiv la pregătirea profesională insuficientă atât pe domeniul de activitate cât și pe latura integrității și anticorupției.

Totodată, deficiențe în activitatea Procuraturii, care pot genera riscuri de corupție, au fost constatate urmare a verificărilor întreprinse la unele procuraturi, precum și controalelor de serviciu inițiate în privința unor procurori.

Probabilitatea materializării acestor riscuri este susținută prin faptul inițierii și demarării la moment a mai multor anchete penale și proceduri disciplinare pe faptul pretinselor ilegalități admise de agenții publici din cadrul Procuraturii.

Riscurile de corupție tipice și specifice domeniului de competență a Procuraturii pot avea impact negativ asupra asigurării respectării ordinii de drept, apărării drepturilor și intereselor legitime ale persoanei și ale societății, precum și pot contribui la reducerea esențială a credibilității societății și partenerilor de dezvoltarea în activitatea Procuraturii.

Probabilitatea înaltă de materializare a riscurilor de corupție în viitor impune necesitatea implementării constante și eficiente a măsurilor de asigurare a climatului de integritate instituțională, eficientizarea controlului intern managerial, perfecționarea cadrului normativ, inclusiv departamental, dar și aplicarea conformă a acestuia.

I. ASPECTE METODOLOGICE

Evaluarea riscurilor de corupție în activitatea Procuraturii a fost realizată în contextul reglementărilor prevăzute în art.27 al Legii nr.82/2017 integrității, art.10 din Legea nr.229/23.09.2010 privind controlul financiar public intern și SNCI 9 Managementul riscurilor.



Concomitent, evaluarea riscurilor de corupție s-a realizat potrivit metodologiei prevăzute în *Ghidul metodologic privind implementarea managementului riscurilor de fraudă și corupție în cadrul entităților publice din Republica Moldova*⁴ și *Manualul de Control Intern Managerial*⁵.

Cu referire la metodologia evaluării interne a riscurilor în activitatea Procuraturii, remarcăm că la această etapă instituția nu dispune de *Strategie de management al riscurilor*, în baza căreia se identifică, înregistrează, evaluează, controlează, monitorizează și raportează sistematic riscurile, inclusiv riscurile de fraudă și corupție, conform recomandărilor indicate în SNCI 9, urmând a se conforma la acest standard.

Etaplele evaluării s-au desfășurat în corespundere cu prevederile enunțate *supra*, proces care s-a inițiat în cadrul Procuraturii în baza următoarelor criterii:

Conform prevederilor legale enunțate *supra*, managementul riscurilor de corupție este procesul desfășurat în cadrul entității publice prin care are loc evaluarea internă a riscurilor de corupție în vederea identificării și gestionării riscurilor de corupție aferente activității profesionale.

Conducătorul entității publice este responsabil de asigurarea managementului riscurilor de corupție în contextul implementării standardelor de etică și integritate profesională, în condițiile Legii nr.229/2010 privind controlul financiar public intern.

Procesul de management al riscurilor de corupție în cadrul entității publice se documentează într-un *registru special*, care include:

- a) descrierea activității vulnerabile/obiectivului specific de activitate al entității publice;
- b) riscul de corupție care împiedică realizarea activității/obiectivului specific;
- c) valoarea riscului (gravitatea/importanța riscului);
- d) reacția la risc și acțiunea entității publice;
- e) responsabilul de acțiune;
- f) termenul/perioada de implementare a acțiunii.

1. Realizarea activităților vulnerabile la corupție, care în principal derivă din atribuțiile Procuraturii.

Conform prevederilor Legii nr.3 din 25.02.2016 cu privire la Procuratură și a Regulamentului Procuraturii, aprobat prin Ordinul Procurorului General nr. 24/28

⁴⁴ Ghidul metodologic privind implementarea managementului riscurilor de fraudă și corupție în cadrul entităților publice din Republica Moldova, elaborat de CNA, Chișinău, 2020.

⁵ Manualul de Control Intern Managerial, elaborat de Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, Chișinău, 2020.



din 24.09.2016⁶, printre atribuțiile exercitate de Procuratură, cele mai vulnerabile la manifestări de corupție se consideră a fi:

- ✓ Activități vulnerabile privind punerea în aplicare a legii:
 - *Exercitarea urmăririi penale;*
 - *Conducerea urmăririi penale;*
 - *Reprezentarea învinuirii în instanța de judecată.*
- ✓ Activități vulnerabile legate de organizarea internă a Procuraturii:
 - *Managementul procesului penal;*
 - *Gestionarea informației interne;*
 - *Managementul resurselor umane;*
 - *Gestionarea mijloacelor financiare, a bunurilor și serviciilor.*

2. Criteriul statistic.

Acest criteriu este determinat de datele cu privire la incidentele de integritate admise în cadrul Procuraturii.

Cu referire la acest criteriu au fost identificate studii cu referire la nivelul fenomenului corupției în cadrul Procuraturii, efectuate în ultimii doi ani.

În acest context, remarcăm *Raportul referitor la rezultatul studiului sociologic de evaluare a impactului Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție-Moldova 2019, realizat de Centrul de Studii Sociale și Marketing „CBS-Research” la comanda PNUD*. Potrivit acestui studiu, cu referire la percepția asupra corupției în Procuratură, printre instituțiile care sunt destul/foarte corupte este și Procuratura Generală și teritorială cu 51% în anul 2019 (52% în 2017).⁷

În calitate de surse de date, pentru perioada de activitate 2018 – 9 luni 2020, se menționează *Raportul privind activitatea Procuraturii pentru anul 2018*⁸; *Raportul privind activitatea Procuraturii pentru anul 2019*⁹; *Raportul de activitate al Consiliului Superior al Procurorilor pentru anul 2018*¹⁰; *Raportul de activitate al Consiliului Superior al Procurorilor pentru anul 2019*¹¹; *Raportul cu privire la activitatea Colegiului de disciplină și etică pentru anul 2018*¹²; *Raportul cu privire la activitatea Colegiului de disciplină și etică pentru anul 2019*¹³; Rapoartele

⁶ Monitorul Oficial nr.369-378/1798 din 28.10.2016

⁷ Studiu de evaluare a impactului Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție – Moldova 2019

⁸ <http://www.procuratura.md/file/2019-03>

⁹ [05_Raportul%20Public%20activitatea%20Procuraturii%20Generale%20anul%202018.pdf](http://www.procuratura.md/file/Raport%20public%20Procuraturii%20Generale%20anul%202018.pdf)

¹⁰ <http://www.procuratura.md/file/Raport%20public%20Procuratura%202019%20rectificat%2004.05.2020%20.pdf>

¹¹ http://csp.md/sites/default/files/2019-10/RAPORT%20CSP%202018_0.pdf

¹² <http://csp.md/sites/default/files/2020-06/RAPORT%20CSP%202019.pdf>

¹³ <http://csp.md/sites/default/files/2019-10/Raport%20de%20activit%20CDE-public%2006.03.19.pdf>

¹⁴ http://csp.md/sites/default/files/2020-03/Raport%20de%20activitate%20CDE%202019_.pdf



privind evaluarea gradului de realizare de către Procuratură în perioada 2018-9 luni 2020 a Planului instituțional de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020; Raportul auditului rapoartelor financiare ale Procuraturii Generale, încheiate la 31.12.2017, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr.97 din 18 decembrie 2018¹⁴.

O altă componentă a criteriului statistic ține de numărul cauzelor pornite pentru acte de corupție și cele conexe actelor de corupție, în privința agenților publici din cadrul Procuraturii.

Conform datelor indicate în Raportul privind activitatea Procuraturii pentru anul 2018, au fost urmăriți penal conform art 324 și art.326 din Codul penal, pentru acte de corupere pasivă și trafic de influență, 4 procurori, care au fost suspendați din funcție, conform prevederilor art.200 din Codul de procedură penală.

În anul 2019, a fost pornită 1 cauză penală, în privința unui ex-procuror șef al Procuraturii pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale, pe faptul îmbogățirii ilicite, în baza art.330² din Codul penal, pe care la moment se efectuează urmărirea penală de către Procuratura Anticorupție. Tot în anul 2019, a fost pornită 1 cauză penală în privința unui procuror, delegat la acel moment în Procuratura Anticorupție, pe faptul coruperii pasive, prevăzute de art.324 din Codul penal, ulterior acțiunile acestuia fiind recalificate, în baza art.190 din Codul penal. La fel, în anul 2019, a fost pornită urmărire penală și pus sub învinuire, un procuror din cadrul Procuraturii Anticorupție, oficiul Sud, care a deținut interimatul funcției de procuror-șef al Procuraturii raionului Cahul, pentru ”amestec în înfăptuirea urmăririi penale și a justiției” , precum și ”tragerea cu bună-știință la răspundere penală a unei persoane nevinovate”, infracțiuni prevăzute de art.303 din Codul penal și respectiv art.306 din Codul penal.

Totodată, în prima jumătate a anului 2020, a fost instrumentată o cauză penală, pornită în anul 2019, în privința procurorului-șef al Procuraturii Anticorupție, suspendat din funcție, care este învinuit în săvârșirea infracțiunilor prevăzute de art.327, art.303 și art.332 din Codul penal, pentru abuz de serviciu, amestec în urmărirea penală și fals în acte publice. Cauza penală a fost expediată pentru examinare în fond în instanța de judecată și la moment este pendinte.

De asemenea, în prima jumătate a anului 2020, procurorii pentru misiuni speciale din cadrul Procuraturii Generale, au efectuat urmărirea penală, într-o cauză penală, care are drept obiect de investigație bănuiala rezonabilă de săvârșire de către procurorul șef al Procuraturii Anticorupție, la moment suspendat din

¹⁴ <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=959>



funcție, a faptelor infracționale de îmbogățire ilicită, prevăzută de art.330² alin.(2) din Codul penal.

Astfel, ținând cont de numărul cauzelor penale pornite în privința procurorilor, acest fapt confirmă vulnerabilitatea sectorului și probabilitatea înaltă de materializare a riscurilor tipice de corupție.

În același context, menționăm că sunt relevante criteriului statistic multitudinea de articole, interviuri, conferințe de presă și investigații jurnalistice cu relatări despre dosarele penale instrumentate de către Procuratură și activitatea nemijlocită a unor procurori. La fel, sunt relevante investigațiile jurnalistice și articolele din presă referitoare la averile și proprietățile procurorilor, precum și informațiile furnizate pe site-ul oficial al Autorității Naționale de Integritate privind inițierea controalelor și rezultatele acestora privind regimul declarării averilor și intereselor personale în privința procurorilor.

3. Criteriul neasigurării climatului de integritate instituțională.

Pentru realizarea principiului dat este vizualizată și analizată informația despre măsurile de asigurare a integrității instituționale implementate în cadrul sistemului Procuraturii, obținută din diverse surse accesibile.

Conform acestui criteriu au fost examinate informațiile privind ilegalitățile admise de către angajații Procuraturii. În acest context, se menționează cauzele penale pornite începând cu anul 2018 până în septembrie 2020, în privința unor procurori, inclusiv cu funcții de conducere, pe faptul coruperii pasive, îmbogățirii ilicite, abuz de serviciu, amestec în efectuarea urmăririi penale, fals în acte publice.

Cu referire la criteriul asigurării climatului de integritate instituțională, remarcăm că în prima jumătate a anului 2020, Procuratura Generală a revizuit cadrul normativ instituțional ce reglementează competențele instituției, în special, ce țin de activitatea Comisiei permanente de evidență și evaluare a cadourilor.

În vederea racordării actelor instituționale la reglementările legale în vigoare prevăzute în Hotărârea Guvernului nr.116 din 26.02.2020 privind regimul juridic al cadourilor, a fost emis *Ordinul Procurorului General nr.32/28 din 20.03.2020*, prin care a fost instituită o nouă Comisie de evidență și evaluare a cadourilor și a fost aprobat un nou Regulament privind regimul juridic al cadourilor în cadrul Procuraturii. Tot prin ordinul indicat *supra*, au fost aprobate Registrul de evidență a cadourilor admisibile și Registrul de evidență a cadourilor inadmisibile.

Cu toate acestea, până la momentul întocmirii prezentului raport, Procuratura nu s-a conformat obligației despre publicarea pe pagina oficială a



Registrelor indicate *supra*, neglijând dispoziția art.16 alin.(5) lit.g) din Legea nr.82/2017 integrității.

La fel, până la acest moment, Procuratura nu s-a conformat prevederilor art.27 al Legii nr.82/2017 integrității, nefiind implementat procesul de management al riscurilor de corupție instituționale, documentate într-un registru special.

Prin urmare, a fost constatată implementarea parțială a măsurilor ce contribuie la asigurarea integrității instituționale.

Analiza factorilor de risc care au permis și au sporit probabilitatea materializării riscurilor de corupție în activitatea Procuraturii a fost realizată prin prisma următoarelor tipuri:

Factorii de risc externi (se află în afara controlului entității publice) – la acest tip de factori se specifică în principal deficiențele cadrului normativ aferent activităților desfășurate de Procuratură.

Factorii de risc legați de procesul de lucru (operaționali) - la care se atribuie prezența discreției excesive și autonomia personală a agentului public la luarea unor decizii, procese decizionale netransparente, aplicarea neconformă a procedurilor, probabilitatea influențării ierarhice a deciziilor adoptate, simultan cu implementarea deficitară a mecanismelor interne de respingere și raportare a unor influențe necorespunzătoare.

Factorii de risc interni (aflați sub controlul entității) – în special se referă la anumite deficiențe în implementarea mecanismelor anticorupție în cadrul entității și a sistemului de control intern managerial, inclusiv neimplementarea managementului riscurilor de fraudă și corupție.

Factorii de risc individuali (factori care pot determina un anumit agent public să admită manifestări de corupție) – care se raportează la lipsa integrității profesionale a unor agenți publici, inclusiv la pregătirea profesională insuficientă atât pe domeniul de activitate cât și pe cel anticorupție.

În procesul de evaluare au fost aplicate diferite tehnici de colectare și analiză a informațiilor, inclusiv aplicate proceduri analitice de obținere a informațiilor privind existența riscurilor de corupție, accentul fiind plasat pe următoarele componente:

- *Elaborarea și remiterea spre completare a unui inventar al măsurilor de consolidare a integrității instituționale în vederea aprecierii nivelului de implementare a politicilor anticorupție și asigurare a climatului de integritate;*
- *Evaluarea și descrierea detaliată a activităților vulnerabile selectate, precum și evaluarea riscurilor de corupție identificate;*



- *Cercetarea și evaluarea unor studii și analize naționale și internaționale, publicații care vizează activitatea Procuraturii;*
 - *Studierea rapoartelor cu privire la activitatea Procuraturii pentru perioada 2018-2019;*
 - *Consultarea și analiza Raportului de audit a rapoartelor financiare ale Procuraturii Generale realizat de către Curtea de Conturi;*
 - *Chestionarea anonimă a agenților publici din cadrul Procuraturii, realizată în perioada 27 iulie – 10 august 2020;*
 - *Interviarea responsabililor din cadrul Procuraturii despre desfășurarea anumitor procese vulnerabile.*
 - *Examinarea publicațiilor din mass-media care vizează activitatea Procuraturii.*

II. ANALIZA FACTORILOR DE RISC INTERNI INSTITUȚIONALI

Evaluarea climatului de integritate instituțională s-a realizat pornind de la politicile măsurilor de asigurare a integrității instituționale, prevăzute de art. 10 al Legii integrității nr.82 din 25.05.2017.

Responsabilitatea pentru cultivarea integrității instituționale, potrivit art.10 alin.(2) din Legea integrității nr.82 din 25.05.2017, aparține conducătorului și fiecărui agent public.

Potrivit art.10 alin.(4) din legea prenotată *supra*, nerealizarea măsurilor atrage răspunderea disciplinară, indiferent de survenirea altor forme de răspundere juridică (contravențională, penală).

Procesul de evaluare a riscurilor de corupție la etapa dată a inclus inventarierea mecanismelor existente și aplicabile de către Procuratură în vederea asigurării climatului de integritate instituțională.

Neimplementarea sau implementarea deficitară a măsurilor anticorupție generează probabilitatea de materializare a riscurilor de corupție în viitor.

Totodată, relevant este de menționat că în cadrul procesului de evaluare a riscurilor de corupție a fost aplicată *procedura de chestionare a 568 de agenți publici din Procuratură*, cu statut de procuror și alți funcționari publici (consultanți ai procurorului, inspecori, ofițeri de urmărire penală detașați, specialiști). Aplicarea chestionarului destinat agenților publici din cadrul Procuraturii a permis obținerea informației necesare pentru efectuarea unei analize în domeniul implementării măsurilor de consolidare a integrității instituționale.



Concomitent, este de menționat, că Procuratura este unul din executorii Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020, aprobat prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.56 din 30.03.2017.

Legea nr.82/2017 integrității, instituie 14 măsuri de consolidare a integrității instituționale, reglementate de art.10-24 din actul normativ vizat.

În continuare vor fi evaluate măsurile de asigurare a integrității instituționale în cadrul Procuraturii, reglementate de prevederile art.10-24 din Legea nr.82/2017 integrității.

2.1. Angajarea și promovarea agenților publici în bază de merit și de integritate profesională

Întru respectarea prevederilor art.11 alin.(1) din Legea nr.82/2017 integrității, recrutarea și promovarea în funcție a agenților publici în cadrul entității publice, urmează a fi efectuată prin concurs public, conform criteriilor transparente și obiective de selectare în bază de merit, calificare profesională, capacitate, competență și integritate profesională, fără a admite favorizarea intereselor private și a oricăror forme de discriminare pe motiv de sex, rasă, limbă, religie, opinii politice sau orice altă opinie, origine națională sau socială, altor forme de discriminare, în conformitate cu prevederile legislației speciale care reglementează activitatea diferitor categorii de entități și agenți publici.

Temeiul juridic pentru implementarea acestei măsuri constituie prevederile imperative ale următoarelor acte normative:

- art. 11 din Legea integrității nr. 82/2017;
- art. 8, 28 și 29 din Legea 158/2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public;
- art.6 din Legea 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică;

Totodată, cadrul normativ care reglementează statutul entității publice este constituit din prevederile Legii nr.3 din 25.02.2016 cu privire la Procuratură și Regulamentul Procuraturii, aprobat prin Ordinul Procurorului General nr.24/28 din 24.09.2016.

Constatări:

Potrivit art.1 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, Procuratura este o instituție publică autonomă în cadrul autorității judecătorești. Art.2 din Legea prenotată *supra*, prevede că procurorii sunt persoane cu funcție de demnitate



publică care exercită atribuțiile Procuraturii, prevăzute de Constituție, de prezenta lege, de alte acte legislative și de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, și este numit în această funcție în modul prevăzut de prezenta lege.

În conformitate cu prevederile art.90 intitulat „*Personalul Procuraturii*” din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, în cadrul Procuraturii activează:

- a) procurori;
- b) funcționari publici;
- c) funcționari publici cu statut special;
- d) personal tehnic.

Personalul Procuraturii cu statut de funcționar public este format din consultanți ai procurorului, specialiști principali, specialiști superiori și specialiști. Statutul funcționarilor publici din cadrul Procuraturii este reglementat de Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

Statutul consultantului procurorului este reglementat de Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, iar atribuțiile sale sunt reglementate de Codul de procedură penală.

Inspectorilor din cadrul Inspecției procurorilor li se aplică prevederile Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, în partea ce nu este reglementată de Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură sau de alte legi speciale.

Cu referire la **angajarea și promovarea procurorilor** remarcăm următoarele:

Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, atribuie Consiliului Superior al Procurorilor competențe exclusive de selectare, numire și promovare a procurorilor.

În perioada de timp ianuarie – noiembrie 2018, Consiliul Superior al Procurorilor a anunțat oficial **18 concursuri pentru suplinirea funcțiilor vacante de procuror**¹⁵:

- între candidații la funcția de procuror, absolvenți ai Institutului Național al Justiției (promoțiile 2016,2017,2018) - 3 concursuri;
- între procurorii în funcție -15 concursuri.

În perioada de timp ianuarie-decembrie 2019 ¹⁶, Consiliul Superior al Procurorilor a anunțat oficial **13 concursuri pentru selecția și cariera procurorilor**:

¹⁵ Raportul de activitate al Consiliului Superior al Procurorilor pentru anul 2018 // http://csp.md/sites/default/files/2019-10/RAPORT%20CSP%202018_0.pdf



- între candidații la funcția de procuror, absolvenți ai Institutului Național al Justiției (promoțiile 2016, 2019) – 1 concurs;
- între candidații la funcția de procuror, în temeiul vechimii în muncă, care au susținut examenul de capacitate – 3 concursuri;
- între procurorii în funcție – 8 concursuri;
- între persoanele care întrunesc condițiile pentru a candida la funcția de Procuror General – 1 concurs.

Activitatea de selectare a candidaților pentru ocuparea funcțiilor vacante de procuror în procuraturile teritoriale se realizează conform procedurii stabilite prin Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură (Capitolul V), Regulamentul Consiliului Superior al Procurorilor (punctul 8), aprobat prin Hotărârea nr.12-225/2016 din 14.09.2016, Regulamentul cu privire la Colegiul pentru selecția și cariera procurorilor și procedura de selecție și carieră a procurorilor, aprobat prin Hotărârea 12-14/17 din 23.02.2017.

Concomitent, în perioada 2018 – 9 luni 2020

- **101** persoane au ocupat funcția de procuror, prin promovare;
- **43** persoane au ocupat funcția de procuror, prin transfer;
- **33** persoane promovate în funcții ierarhic superioare;
- **28** persoane promovate în funcții de conducere.

Procedura de numire în funcție a Procurorului General este statuată în art.17 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, potrivit căruia candidatul la funcția de Procuror General este selectat pe bază de *concurs public*, organizat de către Consiliul Superior al Procurorilor. Alin.(10) din aceeași Legea stabilește că candidatul care a acumulat cel mai mare punctaj este propus Președintelui Republicii de către Consiliul Superior al Procurorilor pentru a fi numit în funcția de Procuror General.

Anul 2019, a fost plin de provocări pentru instituția Procuraturii, în partea ce se referă la funcția de Procuror General. În acest sens, art.17 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, a suportat mai multe modificări de ordin legislativ.

La 19 iulie 2019, prin Legea nr.87, Parlamentul a adoptat modificările aduse Legii cu privire la Procuratură, prin introducerea unei noi proceduri pentru numirea unui Procuror General interimar, până la selectarea unui Procuror General, titular al mandatului (art.11 alin.(2¹) și (2²)).

În altă ordine de idei, prin Hotărârea nr.1-68/2019 din 09.08.2019, în temeiul

¹⁶ Raportul de activitate al Consiliului Superior al Procurorilor pentru anul 2019 // <http://csp.md/sites/default/files/2020-06/RAPORT%20CSP%202019.pdf>



art.art.17, 20 și 22 din Legea nr.3/2016, Consiliul Superior al Procurorilor a anunțat concurs public pentru selectarea candidatului la funcția de Procuror General. La concurs au aplicat 7 candidați. În același timp, la data de 16.09.2019, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr.128 pentru modificarea Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură (art.17), prin care a fost instituită o nouă procedură atât pentru selectarea și numirea Procurorului General, cât și pentru demiterea acestuia, iar concursul pentru funcția de Procuror General, demarat în conformitate cu prevederile legale de până la intrarea în vigoare a Legii nr.128/2019, a fost sistat.

Ca urmare a concursului public realizat, Procurorul General, a fost numit în funcție la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor, prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr.1334-VIII din 29.11.2019.

Art.18 alin.(3) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, prevede că adjunctii Procurorului General sunt numiți în funcție *fără concurs*, prin Ordinul Procurorului General, cu acordul scris al Consiliului Superior al Procurorilor.

Adjunctii actualului Procuror General au fost numiți prin Ordinul Procurorului General, cu acordul scris al Consiliului Superior al Procurorilor, expus prin Hotărârea nr.1-130 din 06.12.2019.

Prin urmare, adjunctul Procurorului General, Mircea Roșioru a fost numit prin Ordinul Procurorului General nr.1822-p din 06.12.2019; adjunctul Procurorului General, Ruslan Popov a fost numit prin Ordinul Procurorului General nr.1823-p din 06.12.2019 și adjunctul Procurorului General, Iurie Perevoznic a fost numit prin Ordinul Procurorului General nr.1824-p din 06.12.2019.

Urmare a verificării prin prisma controlului constituționalității unor prevederi din Legea nr.3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură, (*Sesizarea nr.168a/2019*), prin Hotărârea Curții Constituționale din nr. 13 din 21.05.2020¹⁷, s-au declarat ca fiind neconstituționale unele prevederi ce țin de procedura de numire și demitere a Procurorului General, revenindu-se la procedura dinaintea modificărilor operate la data de 16.09.2019, de către Parlamentul Republicii Moldova prin adoptarea Legii nr.128 pentru modificarea Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură (art.17).

Cu referire la ceilalți procurori, art.19 alin.(1) din Legea cu privire la Procuratură, prevede că selecția candidaților la funcția de procuror și cariera procurorilor se face prin *concurs*, având drept scop asigurarea unui proces de

¹⁷Monitorul Oficial nr.142-146/77 din 12.06.2020



selecție obiectiv, imparțial și transparent, care să garanteze alegerea celor mai buni candidați pentru funcția respectivă.

Potrivit art.22 din Legea cu privire la Procuratură, candidații la funcțiile de procuror care întrunesc condițiile prevăzute la art.20 sunt înscriși în Registrul candidaților pentru suplinirea funcțiilor vacante. Art.23 din aceeași Lege stabilește că Colegiul pentru selecția și cariera procurorilor din subordinea Consiliului Superior al Procurorilor apreciază candidații înscriși în Registrul, în baza criteriilor prevăzute de prezenta lege și conform regulamentului aprobat de Consiliul Superior al Procurorilor.

Totodată, remarcăm că potrivit prevederilor art.20 alin.(1) din Legea cu privire la Procuratură, printre condițiile de a accede în funcția de procuror, indicate la lit.g¹) este ca persoana să nu aibă, în ultimii 5 ani, în *cazierul privind integritatea profesională*, înscrieri cu privire la rezultatul negativ al testului de integritate profesională pentru încălcarea obligației prevăzute la art.7 alin.(2) lit.a) din Legea nr.325/2013 privind evaluarea integrității instituționale.

Prin urmare, în cadrul verificării candidaților la funcția de procuror, Aparatul Consiliului Superior al Procurorilor, **solicită Centrului Național Anticorupție eliberarea cazierului privind integritatea profesională**, în condițiile art.11 alin.(2) lit.a) din Legea nr.82/2017 a integrității.

Totodată, menționăm că procedura de selecție a candidaților/procurorilor este reglementată potrivit Regulamentului cu privire la Colegiul pentru selecția și cariera procurorilor și procedura de selecție și carieră a procurorilor, aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.12-14/17 din 23.02.2017.

De asemenea, remarcăm că Aparatul Consiliului Superior al Procurorilor ține Registrul candidaților pentru suplinirea funcțiilor vacante de procuror. Registrul se întocmește în limba română, se ține în variantă electronică și este disponibil pe pagina web oficială a Consiliului. Aparatul Consiliului actualizează săptămânal Registrul.

Potrivit art.54 alin.(1) din Legea cu privire la Procuratură, transferul procurorului într-o funcție de același nivel sau nivel inferior, cu excepția funcției de procuror-șef și adjunct al procurorului-șef, se realizează prin hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor, la propunerea Procurorului General. Procedura de transfer se stabilește printr-un regulament aprobat de către Consiliul Superior al Procurorilor. Alin. (1¹) din aceeași articol stabilește că promovarea procurorului se face prin concurs, în condițiile prevăzute de prezenta lege.



Modificarea prevederilor art.54 din Legea cu privire la Procuratură, în redacția expusă *supra*, au fost operate prin Legea nr.145 din 16.07.2020, în vigoare 24.07.2020.

Prin urmare, în vederea racordării actelor normative interne la dispozițiile legale enunțate, Consiliul Superior al Procurorilor, prin Hotărârea nr.1-100/2020 din 22.10.2020, a aprobat modificarea Regulamentului Consiliului Superior al Procurorilor, adoptat prin Hotărârea nr.12-225/16 din 14.09.2016, în partea ce se referă la procedura de transfer a procurorilor.

Cu referire la **angajarea și promovarea funcționarilor publici din cadrul Procuraturii**, remarcăm următoarele:

Potrivit prevederilor art.28 al Legii nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, ocuparea funcției publice vacante sau temporar vacante se face prin: concurs; promovare; transfer; detașare; asigurare a interimatului funcției publice de conducere.

Cu referire la angajarea funcționarilor publici în cadrul Procuraturii se constată aplicarea prevederilor Legii 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarilor publici, precum și prevederile Hotărârii Guvernului nr. 201/2009 privind punerea în aplicare a Legii 158/2008.

Concomitent, remarcăm că în cadrul Procuraturii există reglementări departamentale privind condițiile și modalitățile de ocupare a funcției publice în Procuratură, precum și cele ce țin de organizarea activității funcționarilor publici.

Prin *Regulamentul privind organizarea activității funcționarilor publici și a personalului tehnic în cadrul Procuraturii*, aprobat prin Ordinul Procurorului General nr.48/28 din 07.12.2016, se stabilește că personalul Procuraturii cu statut de funcționar public este format din inspectori din cadrul Inspecției procurorilor, consultanți ai procurorului, specialiști principali și specialiști.

Totodată, prin *Regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice în Procuratură*, aprobat prin Ordinul Procurorului General nr.41/28 din 04.09.2017 este stabilită procedura de accedere, selectare și numire în funcție a funcționarilor publici în cadrul Procuraturii.

Potrivit pct.4 din Regulamentul prenotat *supra*, concursul se efectuează în scopul evaluării candidaților la ocuparea funcției publice și selectării din rândul acestora a celui mai potrivit candidat. Potrivit pct.8 din același Regulament, Procuratura Generală, cu cel puțin 20 zile calendaristice înainte de data desfășurării concursului, asigură publicarea pe pagina web a Procuraturii Generale a unui anunț privind funcțiile scoase la concurs și sursa de obținere a informației privind condițiile de desfășurare a concursului.



Astfel, prin Ordinul Procurorului General nr.50/28 din 10.10.2019 a fost constituită *Comisia de concurs pentru ocuparea funcțiilor publice de consultant al procurorului*. De asemenea, prin Ordinul Procurorului General nr.251-p din 13.02.2020, a fost constituită *Comisia de concurs pentru funcționarii publici*.

Concursul pentru funcțiile publice în Procuratură este organizat de Procuratura Generală, prin intermediul Secției resurse umane, în dependență de necesitatea de personal și este desfășurat de comisiile de concurs.

Analizând prevederile Regulamentului cu privire la ocuparea funcției publice în Procuratură, aprobat prin Ordinul Procurorului General nr.41/28 din 04.09.2017, remarcăm că certificatul de integritate nu se solicită pentru ocuparea funcției publice în cadrul Procuraturii.

Concluzii/Recomandări: *Măsura a fost implementată parțial.*

Pornind de la prevederile art. 31¹ din Legea nr.82/2017 integrității, la solicitarea conducătorilor entităților publice, în cazul procedurilor de angajare prin concurs, Autoritatea Națională de Integritate eliberează certificate de integritate, condiție care lipsește în cazul angajării funcționarilor publici din cadrul Procuraturii.

În condițiile specificate *supra*, rezultă că urmează a fi revizuite reglementările actelor normative instituționale cu referire la angajarea funcționarilor publici în cadrul Procuraturii.

Articolul 11 alin.(2) lit.a) al Legii 82/2017 integrității, prevede că pentru asigurarea angajării și promovării agenților publici în bază de concurs conform criteriilor de selectare enunțate la alin.(1) art.11 din Legea 82/2017 integrității, conducătorul entității publice are obligația inclusiv **să solicite certificatul de cazier privind integritatea profesională**, a informației privind stările de incompatibilitate nesoluționate, privind conflictele de interese sancționate și a cazierului judiciar care cuprinde informația despre privarea de dreptul de a ocupa funcții publice.

Alte derogări de la prevederile acestui articol sunt permise doar în măsura în care sunt prevăzute de legislația specială care reglementează statutul diferitor categorii de agenți publici, fără a aduce atingere obligației de respectare a criteriului de selectare în bază de integritate profesională prevăzut la art.11 alin.(2) lit.a).

Pornind de la aceste prevederi, este obligatoriu ca toate angajările prin concurs care au loc în cadrul Procuraturii să se realizeze cu respectarea obligațiilor



prevăzute la art.11 alin.(2) lit.a) al Legii 82/2017 integrității, inclusiv cu solicitarea **certificatul de cazier privind integritatea profesională.**

Riscuri identificate:

✚ **riscul admiterii unor ilegalități la promovarea, transferul și detașarea funcționarilor publici.**

✚ **riscul angajării și promovării agenților publici care nu au dat dovadă de integritate profesională.**

2.2. Respectarea regimului juridic al incompatibilităților, al restricțiilor în ierarhie și al limitărilor de publicitate

Cadrul normativ ce reglementează obligativitatea aplicării acestei măsuri anticorupție constă din prevederile:

- art. 16-17; art.21 din Legea nr.133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale;
- art.12 din Legea nr.82 din 25.05.2017 integrității;
- art.5 din Legea nr.325 din 23.12.2013 privind evaluarea integrității instituționale;
- art.14 din Legea nr.3 din 25.02.2016 cu privire la Procuratură, prevede că *funcția de procuror este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, precum și cu alte activități remunerate sau neremunerate. Prin derogare de la prevederile alin.(1), procurorul poate desfășura activități didactice și științifice. Regulile privind cumulul funcției cu aceste activități se stabilesc de către Consiliul Superior al Procurorilor.*

Constatări:

În anul 2018, în cadrul Procuraturii a fost constatat un singur caz de incompatibilitate. Astfel, Inspekția procurorilor a sesizat ANI cu privire la încălcarea regimului incompatibilității admis de către unul din procurori în Procuratura raionului Taraclia, care fiind suspendat din funcție în legătură cu începerea urmăririi penale, s-a angajat în funcția de director-interimar al Filialei „Ceadâr-Lunga-gaz”.

În perioada 2019 – 9 luni ale anului 2020, în cadrul Procuraturii nu au fost stabilite cazuri de incompatibilități și restricții. Prin urmare, PG nu a sesizat ANI cu privire la încălcarea regimului de incompatibilități și restricții în ierarhie admise



de către procurori, în condițiile specificate la art.12 din Legea integrității nr 82 din 25.05.2017.

Concluzii/Recomandări: *Măsură a fost implementată.*

Întru evitarea promovării intereselor personale în detrimentul interesului public, se recomandă ca factorii de decizie din cadrul Procuraturii să intensifice în continuare controlul managerial asupra respectării regimului juridic al incompatibilităților, restricțiilor în ierarhie și al limitărilor de publicitate.

2.3. Respectarea regimului juridic al declarării averilor și intereselor personale

Regimul declarării averii și intereselor personale, precum și conflictului de interese sunt reglementate de Legea nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale.

Totodată, în partea ce se referă la statutul procurorilor, conform prevederilor art.6 alin.(3) lit.g) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, procurorul este obligat să depună, în condițiile legii, declarația de avere și interese personale.

Mai mult ca atât, pct.6.6¹.7 din Codul de etică al procurorilor, aprobat prin Hotărârea Adunării Generale a Procurorilor nr.4 din 27.05.2016, stabilește o conduită a procurorilor prin care să nu tăinuiască și să nu denatureze informațiile privind averile deținute sau conflictele de interes, acestea urmând a fi făcute publice în virtutea funcției.

Constatări:

În vederea implementării regimului juridic al declarării averilor și intereselor personale, prin Ordinul Procurorului General nr.253-p din 13.03.2020, au fost desemnate persoanele responsabile de actualizarea Registrului electronic al subiecților declarării averii și intereselor personale.

Cu referire la respectarea regimului juridic al declarării averilor și intereselor personale, remarcăm că în perioada anilor 2018-2019, PG nu a sesizat ANI cu privire la încălcarea acestui regim juridic. Cu toate acestea, în prima jumătate a anului 2020, Inspekția procurorilor a sesizat ANI cu privire la încălcarea regimului declarării averilor și nerespectarea regimului conflictelor de interese în privința



unui procuror-șef adjunct din cadrul PCCOCS. În rezultatul acestei sesizări, ANI a inițiat controlul averii și intereselor personale a procurorului vizat.

Printre cazurile care au intrat în vizorul ANI în anul 2019, pentru pretinse acțiuni ale procurorilor de încălcare a regimului declarării averilor și intereselor personale, remarcăm că la 04.09.2019, pe site-ul oficial al ANI¹⁸, a fost plasat un comunicat de presă prin care se indică că Inspectoratul de integritate al ANI a verificat mai mult de 300 de declarații de avere și interese personale, pentru anul 2018, ale procurorilor. În rezultat, inspectorii s-au autosesizat în 44 de situații, urmare cărora urmează să fie inițiate controale ale averilor și intereselor personale. La baza autosesizărilor a stat depunerea tardivă a declarației, precum și lipsa unor date din declarația de avere și interese personale pentru 2018. Prin urmare, au fost inițiate 8 cauze contravenționale privind depunerea tardivă a declarației (art. 330² din Codul Contravențional), 2 amenzi fiind deja achitate. Potrivit aceluiași comunicat se indică că în prima jumătate a lunii august, prin sistemul aleatoriu, inspectorilor le-au fost repartizate spre verificare aproape 700 de declarații anuale de avere și interese ale procurorilor. Verificările date au fost efectuate în baza Dispoziției Președintelui ANI din 21 mai 2019, care prevede controlul declarațiilor de avere și interese personale depuse de către subiecții declarării pentru anul 2018 (deputați, miniștri, judecători, procurori, etc).

De asemenea, potrivit unui comunicat oficial din 23.01.2020¹⁹, plasat pe site-ul ANI, www.ani.md, urmare a sesizării depuse de către Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției referitor la unul dintre adjuncții Procurorului General, la 17.01.2020, după verificarea prealabilă a sesizării, ANI a întocmit procesul-verbal prin care s-a inițiat controlul privind respectarea regimului juridic al averilor în privința procurorului vizat.

La fel, remarcăm faptul că potrivit unui alt comunicat de presă din 05.02.2020²⁰, plasat pe site-ul ANI, www.ani.md, ANI s-a sesizat din oficiu în baza publicațiilor jurnalistice în privința unui procuror în Procuratura mun. Chișinău. Urmare relevanței informațiilor conținute în articolele publicate, în temeiul prevederilor Legii nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și a Legii nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, notele pentru verificarea prealabilă în vederea adoptării deciziilor, prin prisma existenței bănuielii rezonabile inițierii procedurilor de control a averii și intereselor personale, au fost transmise către Inspectoratul de Integritate, pentru verificare prealabilă.

¹⁸ <http://ani.md/ro/node/852>

¹⁹ <http://ani.md/ro/node/960>

²⁰ <http://ani.md/ro/node/969>



Concomitent, potrivit unui comunicat de presă din 06.03.2020²¹, plasat pe site-ul ANI, rezultă că ultima s-a sesizat din oficiu în baza publicației jurnalistice «Donații și proprietăți de bănuți: Cum se descurcă procurorii de la PCCOCS» din 28 februarie 2020, diseminat pe portalul www.anticoruptie.md. Urmare relevanței informațiilor conținute în articol, la 03.03.2020 au fost înregistrate 5 note de autosesizare în privința a 5 procurori vizați în materialul jurnalistic pentru verificarea prealabilă în vederea adoptării deciziilor, prin prisma existenței bănuiei rezonabile inițierii procedurilor de control a averii și intereselor personale. De asemenea Autoritatea informează despre faptul că, anterior publicării articolului menționat, inspectorii de integritate au inițiat controlul averii în privința a doi procurori a căror nume figurează în acest articol.

De asemenea, în cadrul Autorității se află în derulare controale în privința unor procurori care nu sunt menționați în articolul nominalizat. Astfel de la începutul anului 2020 au fost inițiate 9 cauze (8 avere și una – conflict de interese) în privința procurorilor din cadrul PG, PA, PCCOCS, Procuraturii mun. Chișinău, Procuraturilor din raioanele Ialoveni și Sîngerei.

Remarcăm că la 08 iulie 2020²², ANI, a sesizat PG, în privința unui procuror din Procuratura raionului Soroca, asupra căruia planează bănuiele rezonabile privind săvârșirea unor infracțiuni de ordin penal ca urmare a nedeclarării mai multor informații despre unele bunuri și conturi din perioada 2015-2019. În cadrul controlului, inspectorul de integritate a stabilit că, subiectul vizat ar fi omis să declare - 80 de acțiuni, deținute într-o societate pe acțiuni, conturile bancare deținute de către acesta și un membru al familiei sale, valoarea cărora depășeau cele 15 salarii medii pe economie, o construcție și un apartament, pe care le deținea cu drept de uzufruct, de uz și abitație, precum și valoarea unui automobil personal, conform documentului care îi certifică proveniența. Pe cauza dată, inspectorul de integritate a constatat suspiciuni de săvârșire a infracțiunii prevăzute de art. 352¹ alin (2) din Codul Penal al Republicii Moldova, fapt pentru care a sesizat Procuratura. Actul de constatare a fost contestat în instanța de contencios administrativ.

Totodată, în perioada 06-10 iulie 2020, Inspectoratul de integritate a pornit 2 cauze contravenționale în privința unor procurori din cadrul Procuraturii municipiului Chișinău și Procuraturii raionului Cahul, pentru nedeținerea sau depunerea tardivă a declarației de avere și interese personale.

²¹ <http://ani.md/ro/node/996>

²² <http://ani.md/ro/node/1148>



De asemenea, la 14 iulie 2020²³, ANI a emis act de constatare în privința unui fost procuror din cadrul Procuraturii raionului Soroca, stabilind încălcarea de către acesta a regimului juridic al declarării averii și intereselor personale. Inspectorul de integritate a constatat că fostul procuror ar fi omis intenționat să includă în declarații veniturile obținute de la persoane fizice sub formă de ajutor gratuit și alimentare card bancar în sumă totală de 19.155 lei, precum și un bun imobil deținut cu drept de folosință în perioada 2017-2019. Astfel, inspectorul de integritate a sesizat Procuratura, deoarece asupra subiectului planează suspiciuni de săvârșire intenționată a unei infracțiuni, prevăzute de art.352¹ alin (2) din Codul penal. Actul de constatare emis de ANI a fost contestat în instanța de contencios administrativ.

Concomitent, în perioada 20-24 iulie 2020²⁴, ANI a pornit 2 cauze contravenționale în privința a 2 procurori din cadrul PCCOCS și Procuraturii municipiului Chișinău, pentru nedepunerea și depunerea tardivă a declarațiilor de avere și interese personale.

Potrivit unui comunicat al ANI din 04 august 2020²⁵, în procedura de control a Inspectoratului de Integritate a ANI au intrat 14 procurori.

Mai mult ca atât, în perioada 03-07 august 2020²⁶, ANI a pornit 9 cauze contravenționale, în privința a 9 procurori din cadrul Procuraturii municipiului Chișinău, Procuraturii raionului Ialoveni, Procuraturii raionului Anenii Noi și Procuraturii raionului Nisporeni, pentru depunerea tardivă a declarației de avere și interese personale. Tot în aceeași perioadă de timp a fost inițiat un control în privința unui procuror pentru încălcarea regimului juridic al declarării averii.

De asemenea, în perioada 10-15 august 2020²⁷, ANI, a întocmit 1 proces verbal cu privire la contravenție, pentru nedepunerea și depunerea tardivă a declarațiilor de avere și interese personale, în privința unui procuror din cadrul Procuraturii raionului Cahul.

În continuare, la 17 august 2020²⁸, ANI a întocmit 1 proces verbal cu privire la contravenție, pentru nedepunerea și depunerea tardivă a declarațiilor de avere și interese personale, în privința unui procuror din cadrul Procuraturii municipiului Chișinău.

²³ <http://ani.md/ro/node/1160>

²⁴ <http://ani.md/ro/node/1182>

²⁵ <http://ani.md/ro/node/1198>

²⁶ <http://ani.md/ro/node/1209>

²⁷ <http://ani.md/ro/node/1220>

²⁸ <http://ani.md/ro/node/1241>



La fel, în perioada 24 august-05 septembrie 2020²⁹, ANI a inițiat 2 controale în privința unui procuror din cadrul Procuraturii municipiului Chișinău, Oficiul Ciocana și a unui procuror din cadrul Procuraturii municipiului Bălți, pentru încălcarea regimului juridic al declarării averii. Tot în aceeași perioadă de timp, au fost pornite 3 cauze contravenționale în privința a 3 procurori din cadrul Procuraturii municipiului Chișinău, Procuraturii raionului Rezina și Procuraturii raionului Fălești, pentru nedepunerea sau depunerea tardivă a declarațiilor de avere și interese personale. De asemenea, în aceeași perioadă au fost întocmite 3 procese verbale cu privire la contravenție, în privința a 3 procurori din cadrul Procuraturii raionului Fălești, Procuraturii raionului Ialoveni și Procuraturii raionului Anenii Noi.

Concomitent, în perioada 07-11 septembrie 2020³⁰, ANI a pornit 4 cauze contravenționale în privința a 4 procurori din cadrul Procuraturii municipiului Chișinău, Procuraturii raionului Cahul și Procuraturii UTA Găgăuzia, pentru nedepunerea sau depunerea tardivă a declarațiilor de avere și interese personale. Tot în aceeași perioadă de timp au fost întocmite 2 procese verbale cu privire la contravenție, în privința a 2 procurori din cadrul Procuraturii municipiului Chișinău, pentru nedepunerea sau depunerea tardivă a declarațiilor de avere și interese personale.

Totodată, în perioada 14-19 septembrie 2020³¹, ANI a pornit 6 cauze contravenționale în privința a 6 procurori din PG, Procuratura municipiului Chișinău, Procuratura raionului Rîșcani, Procuratura raionului Glodeni, Procuratura raionului Dondușeni și Procuratura raionului Dubăsari, pentru nedepunerea sau depunerea tardivă a declarațiilor de avere și interese personale. Tot în aceeași perioadă de timp, a fost întocmit 1 proces verbal cu privire la contravenție, în privința unui procuror din cadrul Procuraturii municipiului Chișinău, pentru nedepunerea sau depunerea tardivă a declarațiilor de avere și interese personale.

În continuare, în perioada 21-25 septembrie 2020³², ANI a pornit 1 cauză contravențională în privința unui procuror din cadrul Procuraturii raionului Cahul, pentru nedepunerea sau depunerea tardivă a declarațiilor de avere și interese personale. Tot în aceeași perioadă de timp, au fost întocmite 3 procese verbale cu privire la contravenție în privința a 3 procurori din cadrul Procuraturii municipiului

²⁹ <http://ani.md/ro/node/1265>

³⁰ <http://ani.md/ro/node/1271>

³¹ <http://ani.md/ro/node/1279>

³² <http://ani.md/ro/node/1292>



Chișinău și Procuraturii raionului Rezina, pentru nedepunerea sau depunerea tardivă a declarațiilor de avere și interese personale.

Totodată, cu referire la asigurarea respectării regimului declarării averii și intereselor personale, la 05.02.2020, Inspekția procurorilor a expediat în subdiviziunile PG, procuraturile teritoriale și specializare, *Indicația nr.35-6d/2020-86*, prin care a solicitat tuturor procurorilor respectarea legislației cu privire la declararea averii și intereselor personale, neadmiterii manifestărilor coruptibile în activitate.

Concluzii/Recomandări: *Măsura a fost implementată parțial.*

Pornind de la aceste prevederi se recomandă intensificarea controlului managerial asupra respectării regimului juridic al declarării averilor și intereselor personale.

La fel, se recomandă inițierea unor instruirii a agenților publici din Procuratură, în comun cu reprezentanții Autorității Naționale de Integritate, în domeniul respectării regimului juridic al averii și intereselor personale, inclusiv despre sancțiunile prevăzute de lege.

Riscuri identificate:

- ✚ **riscul tăinuirii proprietăților și averilor, dobândite ca urmare a actelor de corupție și celor conexe actelor de corupție;**
- ✚ **riscul îmbogățirii ilicite;**
- ✚ **riscul spălării banilor;**
- ✚ **riscul falsului în acte publice.**

2.4. Respectarea regimului juridic al conflictelor de interese și neadmiterea favoritismului

Atât în sectorul public, cât și în cel privat, conflictele de interese sunt obiectul unei politici distincte, cu abordări normative și administrative, cu scopul de a susține integritatea și luarea deciziilor în mod imparțial și dezinteresat.

Conflictul de interese și modul de soluționare a acestuia este reglementat expres în Legea 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, precum și în art.14 din Legea nr. 82/2017 integrității.

În acest sens, art.14 alin.(3) din Legea nr.82/2017 integrității, obligă conducătorii entităților publice să întreprindă un set de acțiuni cu caracter de



administrare privitor la declararea, evidența și soluționarea conflictului de interese real.

Legea 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, stabilește categoriile conflictelor de interese și modul de soluționare ale acestora pentru subiecții declarării averii și intereselor personale, inclusiv persoanele care dețin funcțiile de demnitate publică prevăzute în anexa la Legea nr.199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică și funcționarii publici, inclusiv cei cu statut special.³³

Răspunderea și sancționarea pentru nedeclararea sau nesoluționarea conflictului de interese în termen este reglementată de art. 313² din Codul Contravențional și se constată în sensul Legii 133/2016 de către Autoritatea Națională de Integritate.

Constatări:

Pornind de la prevederile art.15 alin.(1) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, procurorul este obligat să evite orice conflict de interese în procesul exercitării atribuțiilor de serviciu, iar dacă acesta apare, să-l declare. Potrivit art.15 alin.(2) lit.j) al Legii nr.3/2016, procurorul nu are dreptul să dețină funcția de procuror în subordinea nemijlocită a soțului său/soției sale, a persoanelor cu care este înrudit prin sânge sau adopție (părinți, copii, frați, surori, bunici, nepoți, unchi, mătuși) sau a persoanelor cu care este înrudit prin afinitate (cumnat, cumnată, socru, soacră, ginere, noră).

Mai mult ca atât, potrivit principiului integrității, inclus în Codul de etică a procurorilor, aprobat prin Hotărârea Adunării Generale a Procurorilor nr.4 din 27.05.2016, procurorul trebuie să se abțină de la luarea deciziilor atunci când interesele sale, ale persoanelor înrudite prin sânge, adopție, afinitate sau ale altor persoane apropiate familiei sale ar putea influența corectitudinea deciziilor.

Prin urmare, în vederea implementării regimului juridic al conflictelor de interese, prin Ordinul Procurorului General nr.8/35 din 18.02.2015, a fost desemnată persoana responsabilă din cadrul Secției resurse umane a Procuraturii Generale, de ținerea *Registrului de evidență a conflictelor de interese* raportate Procurorului General de către procurori și funcționarii publici din cadrul sistemului Procuraturii.

În perioada de raport, în cadrul Procuraturii Republicii Moldova nu au fost atestate cazuri de încălcare a regimului juridic al conflictelor de interese, admise de

³³ Art. 3 alin. (1) lit. a) și g) al Legii nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale.



către procurori, respectiv nu a fost sesizată Autoritatea Națională de Integritate, în condițiile specificate la art.14 din Legea nr 82/2017 integrității.

Totodată, în perioada de raport, în cadrul Procuraturii nu au fost identificate cazuri de încălcare a regimului juridic de neadmitere a favoritismului admise de către procurori și nu au fost denunțate cazuri de favoritism la Centrul Național Anticorupție, în condițiile prevăzute la art.15 din Legea integrității nr.82 din 25.05.2017.

Cu toate acestea, deși instituția Procuraturii nu a depistat încălcarea acestui regim juridic, potrivit unor comunicate de presă, plasate pe site-ul ANI, cu referire la încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, menționăm că la 20.03.2019, potrivit unui comunicat oficial plasat pe site-ul Autoritatea Națională de Integritate³⁴, www.ani.md, autoritatea anunță că a constatat precum că un procuror din cadrul unei procuraturi raionale, a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese, examinând plângerile depuse împotriva notarului, la care soția sa este angajată în funcție de contabil. Astfel, în prima jumătate a anului 2018, procurorul a primit 5 plângeri din partea unei persoane fizice, potrivit cărora notarul ar fi întreprins unele abuzuri și/sau acțiuni ilegale în activitatea sa. Ca urmare a examinării sesizărilor, procurorul le-a respins, catalogându-le ca fiind inadmisibile sau nefondate și a formulat răspunsuri corespunzătoare. În conformitate cu art. 14, alin. (3) și (4) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, procurorul urma să soluționeze conflictul de interese real în care s-a aflat de fiecare dată când a luat anumite decizii în ceea ce privește plângerile împotriva angajatorului soției, parvenite în adresa sa.

Potrivit art. 12, alin. (4), lit. (a) și (b) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale și art. 6, alin. (3), lit. (h) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, procurorul este obligat să informeze în termen de 3 zile, procurorul ierarhic superior despre conflictul de interese în care se afla la moment.

Un alt caz plasat la 06.03.2020, pe site-ul www.ani.md al Autorității Naționale de Integritate, anunță că în cadrul instituției se află în derulare de la începutul anului 2020, o investigație inițiată ca urmare a sesizării din oficiu al Autorității, în baza unor investigații jurnalistice, asupra unui caz de conflict de interese, în privința unui procuror.

Cu referire la instrumentarea cauzelor penale în privința agenților publici din cadrul Procuraturii, relevant este de menționat că în prima jumătate a anului 2020, de către Procuratura Generală a fost instrumentată 1 cauză penală, pornită în anul

³⁴<http://ani.md/ro/node/605>



2019 în privința procurorului-șef al Procuraturii Anticorupție, suspendat din funcție, învinuit în săvârșirea infracțiunilor prevăzute de art.327, art.303 și art.332 din Codul penal, care în perioada de raport a fost expediată pentru examinare în fond în instanța de judecată. La momentul întocmirii prezentului raport cauza este pendinte.

Concluzii/Recomandări: *Măsura a fost implementată parțial.*

În concluzie, remarcăm că deși cazuri de conflict de interese și favoritism în Procuratură nu au fost raportate și înregistrate conform procedurilor interne ale Procuraturii, acest fapt nu demonstrează absența acestora, ceea ce se confirmă prin informațiile prezentate publicului de către Autoritatea Națională de Integritate.

În situațiile expuse *supra*, considerăm că în cadrul entității publice nu este instituit un mecanism eficient de identificare, declarare și tratare a conflictelor de interese, fapt ce poate genera riscul nedeclarării conflictului de interese în exercitarea atribuțiilor de serviciu, dar și lipsa de imparțialitate și obiectivitate la exercitarea atribuțiilor de serviciu. Astfel, persistă vulnerabilitate la abuz de serviciu și corupție.

În acest sens, se recomandă instruirea agenților publici din Procuratură, referitor la declararea conflictului de interese, inclusiv despre sancțiunile prevăzute de legislație.

La fel, Ordinul Procurorului General nr.8/35 din 18.02.2015, urmează a fi adus în concordanță cu prevederile Legii nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, dat fiind faptul că acesta este depășit, deoarece actul instituțional indicat a fost emis anterior intrării în vigoare a prevederilor legii enunțate.

Riscuri identificate:

- ✚ riscul nedeclarării situațiilor de conflict de interese real, cu compromiterea îndeplinirii corecte a atribuțiilor de serviciu;
- ✚ riscul avantajării, protejării anumitor persoane fizice ori juridice;
- ✚ riscul abuzului de serviciu.



2.5. Respectarea regimului juridic al cadourilor

Pentru a evita apariția manifestărilor de corupție în activitatea entităților publice, agenților publici le este interzis să solicite sau să accepte cadouri (bunuri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj) care le sunt destinate personal sau familiei lor, dacă oferirea sau acordarea lor este legată direct sau indirect de desfășurarea activității lor profesionale (cadouri inadmisibile)³⁵. Însă, legislația prevede și excepții de la interdicțiile evidențiate mai sus, în privința cadourilor oferite din politețe sau primite cu prilejul acțiunilor de protocol.

Atât Legea nr.82/2017 integrității, cât și Codul de conduită a funcționarului public, adoptat prin Legea nr.25/2008, prevede că interdicția specificată mai sus, nu se aplică în privința cadourilor primite cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și a căror valoare nu depășește limitele stabilite de Guvern. Modul de declarare, evaluare, evidență, păstrare, utilizare și răscumpărare a acestor cadouri este reglementat de Guvern. Întru executarea normelor primare, a fost aprobată Hotărârea Guvernului nr.116/2020 privind regimul juridic al cadourilor, care determină modul de activitate a Comisiei de evaluare și evidență a cadourilor oferite din politețe sau cu prilejul acțiunilor de protocol și a cadourilor inadmisibile oferite agenților publici.

Legea nr.82/2017 integrității (art.16) instituie, pentru conducătorii entităților publice, un șir de cerințe de realizat pentru asigurarea respectării regimului juridic al cadourilor legate direct ori indirect de desfășurarea activității profesionale a agenților publici.

Legea nr.158/2008³⁶ prevede la art.24 alin. (2) că funcționarul public este obligat să respecte întocmai regimul juridic al conflictului de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și cadourilor.

Constatări:

În perioada de referință, Procuratura Generală a revizuit cadrul normativ instituțional ce reglementează competențele instituției, în special, ce țin de activitatea Comisiei permanente de evidență și evaluare a cadourilor.

În vederea racordării actelor instituționale la reglementările legale în vigoare prevăzute în Hotărârea Guvernului nr.116 din 26.02.2020 privind regimul juridic al cadourilor, a fost emis Ordinul Procurorului General nr.32/28 din 20.03.2020,

³⁵ Alin.(1), art. 16 al Legii integrității nr. 82 din 25.05.2017. Monitorul Oficial al R. Moldova, 229-243/360, 07.07.2017

³⁶ Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008// Monitorul Oficial nr.230-232/840 din 23.12.2008



prin care a fost instituită o nouă *Comisie de evidență și evaluare a cadourilor* și a fost aprobat un nou *Regulament privind regimul juridic al cadourilor în cadrul Procuraturii*.

Tot prin ordinul indicat *supra*, au fost aprobate Registrul de evidență a cadourilor admisibile și Registrul de evidență a cadourilor inadmisibile (*în continuare Registrele*).

Mai mult, la 26.05.2020 a fost expediată o circulară de atenționare a agenților publici din cadrul Procuraturii asupra necesității respectării regimului cadourilor.

Totodată, remarcăm că în perioada de raport, au fost perfectate Registrele vizate *supra*, însă nu au fost luate la evidență sau evaluate de către membrii Comisiei careva cadouri.

Subsidiar, în conformitate cu art.16 alin.(5) lit.g) al Legii nr.82/2017 integrității, conducătorul entității publice are obligația să asigure publicarea pe pagina web a entității publice a Registrului special de evidență a cadourilor. Pornind de la aceste reglementări, se constată că obligația prevăzută la art.16 alin.(5) al Legii nr.82/2017 integrității, nu a fost executată, iar Registrele nu au fost publicate pe pagina web a Procuraturii.

În pofida acțiunilor întreprinse, Procuratura nu a înregistrat nici un caz de declarare a cadourilor admisibile (protocol și politețe) și inadmisibile în anii 2018-2020, *ceea ce constituie o vulnerabilitate la corupție, generată de conduita agenților publici*.

Concluzii/Recomandări: *Măsura a fost implementată parțial.*

Acțiunile întreprinse de Procuratura Generală și actele elaborate nu au generat viabilitatea mecanismului de declarare și evidență a cadourilor. Neînregistrarea cadourilor nu poate fi egalată cu lipsa lor.

Prin urmare, în vederea implementării acestei măsuri, secretarul Comisiei de evidență și evaluare a cadourilor urmează să întreprindă acțiuni în vederea completării Registrelor indicate *supra*, urmată de transmiterea extraselor către Secția tehnologiei informaționale și combaterea crimelor cibernetice în vederea plasării pe pagina electronică oficială a Procuraturii Generale.

Totodată, secretarul Comisiei urmează să mențină și să actualizeze trimestrial pe pagina web oficială a Procuraturii, Registrul de evidență a cadourilor admisibile și Registrul de evidență a cadourilor inadmisibile.

Astfel, având în vedere obligația de respectare a regimului juridic al cadourilor pe care îl au procurorii și funcționarii publici din cadrul Procuraturii,



se recomandă monitorizarea și asigurarea respectării regimului cadourilor de către persoanele responsabile în acest sens, inclusiv de către conducători, și publicarea pe pagina web a Registrului electronic al cadourilor.

De asemenea, se recomandă instruirea personalului Procuraturii referitor la respectarea regimului juridic al cadourilor.

Concomitent, se recomandă propunerea de revizuire a prevederilor pct.6.3.2. din Codul de etică al procurorilor, care să vină în concordanță cu regimul juridic al cadourilor, reglementat de prevederile art.16 al Legii nr.82/2017 integrității.

Riscuri identificate:

- + riscul acceptării unor cadouri, beneficii, servicii, privilegii cu încălcarea obligațiilor prevăzute la art.16 alin.3) al Legii integrității nr.82/2017.**

2.6. Neadmiterea, denunțarea și tratarea influențelor necorespunzătoare

În vederea asigurării servirii interesului public cu imparțialitate și obiectivitate, activitatea profesională a agentului public trebuie să se desfășoare în afara oricăror influențe necorespunzătoare.

Politica neadmiterii, denunțării și tratării influențelor necorespunzătoare este reglementată în art. 17 din Legea nr. 82/2017 integrității, Legea nr.325/2013 privind evaluarea integrității instituționale, Hotărârea de Guvern nr. 767/2014 pentru implementarea Legii 325/2013 privind testarea integrității instituționale.

Regimul juridic al influențelor necorespunzătoare în domeniul integrității și anticorupție este unul relativ nou în comparație cu cel al cadourilor și al conflictelor de interese, fiind definit în premieră în varianta inițială a Legii privind testarea integrității instituționale nr.325/23.12.2013.

Ulterior, prin HG nr.767/19.09.2014, pentru implementarea Legii nr.325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale, a fost aprobat Regulamentul-cadru cu privire la evidența cazurilor de influență necorespunzătoare.

În temeiul art.17 alin.(1) lit.b) din Legea nr.325/2013, nedeunțarea influențelor necorespunzătoare, în egală măsură cu nedeclararea cadourilor ori a situațiilor de conflict de interese, constituie rezultat negativ al testului de integritate profesională.



Legea nr.82/2017 integrității, vine cu o noțiune nouă a influențelor necorespunzătoare și obligații pentru conducătorii entităților publice în tot ce ține de neadmiterea, denunțarea și tratarea influențelor.

Pentru buna funcționare a entității publice în conformitate cu mandatul său legal de servire a interesului public și pentru asigurarea neafectării drepturilor omului, a imaginii și reputației entității publice, conducătorul acesteia și agenții publici, în cazul imposibilității de a respinge expres influența necorespunzătoare și al afectării activității sale profesionale drept urmare a acesteia, sunt obligați să depună un denunț scris, în termen de 3 zile lucrătoare.

Conformarea la această politică anticorupție se dovedește a fi una extrem de importantă pentru Procuratură, dat fiind specificul activității acesteia. Astfel, în procesul de exercitare și conducere a urmăririi penale și reprezentare a învinuirii în instanțele de judecată, există o probabilitate mare ca procurorii să se confrunte cu diverse influențe necorespunzătoare care pot apărea atât din cadrul entității cât și din exterior - din partea executivului, politicului sau a exponenților din mediul privat. Pe plan intern aceste influențe necorespunzătoare se pot manifesta prin anumite „indicații”/presiuni asupra procurorilor pe linie ierarhică, iar din exterior se menționează posibilitatea parvenirii de influențe necorespunzătoare din partea diverselor grupuri de interese.

Astfel, obiectivitatea și imparțialitatea deciziilor poate fi afectată de anumite „sugestii” parvenite pe cale ierarhică internă și/sau din extern.

Constatări:

În perioada de referință, în vederea racordării actelor instituționale la reglementările legale în vigoare, prin Ordinul Procurorului General nr.27/28 din 13.03.2020, a fost modificat Ordinul Procurorului General nr.62/35 din 03.12.2014 și Regulamentul anexă la ordinul vizat, astfel fiind expus într-o redacție nouă *Regulamentul cu privire la evidența cazurilor de influență necorespunzătoare exercitate asupra agenților publici din cadrul Procuraturii.*

Totodată, în cadrul Procuraturii, subdiviziunea responsabilă de evidența registrului special a cazurilor de influență necorespunzătoare este Inspekția procurorilor.

Subsecvent, pe parcursul anului 2020, Inspekția procurorilor a înregistrat 2 cazuri de influență necorespunzătoare asupra agenților publici din cadrul Procuraturii. În rezultatul examinării acestor cazuri, temeiuri pentru transmiterea informației conform competenței prevăzute de Codul de procedură penală, nu au fost stabilite.



Această conjunctură reliefează două ipoteze: lipsa unor cazuri de influență necorespunzătoare în trecut sau neraportarea, neînregistrarea și tolerarea unor influențe necorespunzătoare.

În rezultat au fost înregistrate doar 2 cazuri de denunțare a acestora. Cu toate acestea, există probabilitatea că numărul cazurilor de influențe necorespunzătoare sunt cu mult mai mare, reieșind din analiza incidentelor de integritate identificate. Astfel, în rezultat luând în considerare numărul redus de denunțări, conchidem că procurorii nu au denunțat influențele necorespunzătoare la care au fost expuși de către terțele persoane sau nu au fost instruiți/informați despre obligativitatea de a le denunța. Este irelevant de a conchide că agenții publici din cadrul Procuraturii nu au fost supuși influențelor necorespunzătoare luând în considerare spectru larg de activitate al Procuraturii, legat de gestionarea dosarelor penale.

Concluzii/Recomandări: *Măsura a fost implementată parțial.*

Situația descrisă *supra*, denotă că activitatea personalului din Procuratură este direct amenințată de riscul unor influențe necorespunzătoare, care ar putea fi cu un grad înalt de materializare în viitor. Neidentificarea mai multor cazuri de influență necorespunzătoare nu poate fi egalată cu lipsa lor.

Procuratura nu a organizat suficiente activități de susținere a agenților publici în vederea înțelegerii noțiunii de influență necorespunzătoare și a obligațiilor ce le revin vis-a-vis de neadmiterea și declararea lor. În atare condiții persistă riscul comiterii unor acțiuni/inacțiuni ilegale în executarea atribuțiilor de serviciu, ca rezultat al influențelor exercitate de terțele persoane.

Faptul necunoașterii de către agenții publici din cadrul Procuraturii a aspectelor legate de influență necorespunzătoare și a obligațiilor care le revin în asemenea situații, se confirmă prin rezultatele analizării chestionarelor realizate în cadrul acestui proces de evaluare a riscurilor de corupție în cadrul Procuraturii.

În acest sens, prin scrisoarea nr.28-10d/20-136 din 18.07.2020, a fost informată Comisia permanentă pentru instruire în vederea înaintării de recomandări către CSP pentru completarea planului de formare continuă a agenților publici din Procuratură în cadrul INJ cu tematici privitor la procedura de denunțare a influențelor necorespunzătoare.

Prin urmare, remarcăm că acțiunile întreprinse de Procuratură și actele elaborate nu au generat viabilitatea mecanismului de neadmitere și declarare a influențelor necorespunzătoare.



În vederea conformării la cadrul normativ în vigoare este absolut necesar revizuirea implementării acestui mecanism anticorupție în cadrul entității publice. Din aceste considerente, se recomandă:

- intensificarea controlului managerial asupra neadmiterii și tolerării unor influențe necorespunzătoare, inclusiv tragerea la răspundere disciplinară a agenților publici care își desfășoară activitatea profesională fără a respinge influențele necorespunzătoare la care sunt supuși sau fără a denunța influențele necorespunzătoare pe care nu le pot respinge de sine stătător;
- supravegherea implementării corespunzătoare de către toți agenții publici din Procuratură a acestei măsuri anticorupție care asigură imparțialitatea, integritatea și obiectivitatea la realizarea activității de interes public.
- asigurarea denunțării influențelor necorespunzătoare în condiții de confidențialitate;
- instruirea și aducerea la cunoștință a agenților publici din Procuratură referitor la mecanismul de neadmitere, denunțare și tratare a influențelor necorespunzătoare.

Riscuri identificate:

- ✚ **riscul neraportării și tolerării unor influențe necorespunzătoare;**
- ✚ **riscul abuzului de serviciu;**
- ✚ **riscul depășirii atribuțiilor de funcție.**

2.7. Neadmiterea, denunțarea manifestărilor de corupție și protecția avertizorilor de integritate

Pentru buna funcționare a entității publice în conformitate cu mandatul său legal de servire a interesului public și pentru asigurarea neafectării drepturilor omului, a imaginii și reputației entității publice, conducătorul acesteia și agenții publici trebuie să nu admită și să denunțe neîntârziat încercările de implicare a lor în manifestări de corupție.

Agenții publici care cunosc cazuri de manifestări de corupție, de practici ilegale și lipsite de etică ce amenință interesul public, care au loc în cadrul entității publice din care fac parte și/sau în cadrul entităților cu care se află în raporturi de serviciu, dar în care nu sunt atrași nemijlocit, sunt în drept să depună o sesizare la



conducătorul entității publice sau, după caz, la autoritatea anticorupție responsabilă, la alte autorități publice competente³⁷.

De remarcat, că dezvăluirea unei practici ilegale este un drept și nu o obligație a agentului public, care se face în condițiile unei bune-credințe, exprimate prin corectitudine, onestitate, responsabilitate. Angajatorul, la rândul său, garantează confidențialitatea și protecția împotriva răzbunării. Pe lângă cele statuate în cadrul normativ, angajatorul urmează să întreprindă acțiuni ce ar contribui la responsabilizarea și conștientizarea efectului măsurii date atât din partea personalului cu funcții de conducere, cât și a celor cu funcții de execuție.

În conformitate cu prevederile art.18 din Legea 82/2017 integrității, conducătorul entității publice are obligații atât în vederea neadmiterii manifestărilor de corupție și asigurării denunțării acestora, cât și în vederea asigurării protecției avertizorilor de integritate.

Totodată, se remarcă Legea nr.122/2018 privind avertizorii de integritate (în vigoare din 17.11.2018), care reglementează dezvăluirile practicilor ilegale din cadrul entităților publice și private, procedura de examinare a acestor dezvăluiri, drepturile avertizorilor de integritate și măsurile de protecție a lor, obligațiile angajatorilor, competențele autorităților responsabile de examinarea unor asemenea dezvăluiri și ale autorităților de protecție a avertizorilor de integritate. Actul normativ inferior, care pune în aplicare prevederile Legii nr.122/2018, este Regulamentul privind procedurile de examinare și raportare internă a dezvăluirilor practicilor ilegale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.23/22.01.2020. Acest Regulament stabilește procedura de raportare internă a dezvăluirilor practicilor ilegale de către angajații entităților publice și private, precum și procedura de înregistrare și examinare a dezvăluirilor practicilor ilegale, de recunoaștere în calitate de avertizor de integritate și de aplicare a măsurilor de protecție față de angajații care dezvăluie cu bună-credință și în interes public practicile ilegale interne.

Constatări:

Cu referire la această măsură, relevant de menționat este că Procuratura Generală a întreprins măsuri în vederea racordării actelor normative instituționale la prevederile *Regulamentului privind procedurile de examinare și raportare internă a dezvăluirilor practicilor ilegale*, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.23 din 22.01.2020.

³⁷ Alin.(1), art. 18 al Legii integrității nr. 82 din 25.05.2017. Monitorul Oficial al R. Moldova, 229-243/360, 07.07.2017



În acest context, a fost emis Ordinul Procurorului General nr.31/28 din 20.03.2020, prin care a fost aprobat *Regulamentul privind procedurile de examinare și raportare internă a dezvăluirilor practicilor ilegale în Procuratură*.

Tot prin ordinul indicat *supra*, a fost aprobat *Registrul dezvăluirilor practicilor ilegale în Procuratură și al avertizărilor de integritate*.

În perioada supusă evaluării, nu au fost înregistrate careva cazuri de manifestări de corupție denunțate de către agenții publici.

Totodată, în vederea realizării acestei măsuri anticorupție, potrivit Ordinului Procurorului General nr.43/28 din 20.05.2020, în cadrul Procuraturii Generale s-a instituit *Linia specializată anticorupție*, în vederea recepționării informației privind comiterea de către angajații Procuraturii a faptelor de comportament corupțional sau a abaterilor disciplinare. Astfel, adresările și informațiile recepționate prin Linia specializată anticorupție sunt înregistrate de către operatorul desemnat din cadrul Inspecției procurorilor în Registrul de evidență a apelurilor, la linia specializată anticorupție a Procuraturii Generale.

Concluzii/Recomandări: *Măsura a fost implementată parțial.*

În concluzie, menționăm că Procuratura dispune de reglementări interne cu privire la avertizarea de integritate, care sunt racordate la cerințele legislației în vigoare.

Cu toate acestea se impune necesitatea (încurajării denunțării) instituirii unui mecanism real și funcțional de denunțare a eventualelor practici ilegale cunoscute de către agenții publici.

La fel, este necesară motivarea agenților publici de a dezvălui practici ilegale cunoscute, inclusiv asigurarea protecției avertizorilor de integritate împotriva răzbunării în contextul examinării dezvăluirilor de interes public și garantarea confidențialității identității angajatului care dezvăluie practici ilegale.

Riscuri identificate:

- ✚ **riscul implicării în manifestări de corupție, tolerării implicării și comiterii manifestărilor de corupție.**

2.8. Intoleranța față de incidentele de integritate

În conformitate cu art.19 alin (1) al Legii nr.82/2017 integrității, conducătorii entităților publice și agenții publici asigură credibilitatea și susținerea publică a mandatului entității din care fac parte sau, după caz, de a căror activitate sunt



responsabili prin manifestarea spiritului de intoleranță față de incidentele de integritate în cadrul entităților publice. Incidentele de integritate ce constituie abateri disciplinare sunt reglementate prin legile speciale aplicabile categoriilor respective de agenți publici sau, după caz, prin Codul muncii. Incidentele de integritate ce constituie contravenții și infracțiuni sunt prevăzute de Codul contravențional și Codul penal.

Această măsură prevede obligativitatea agentului public de a refuza implicarea sa în incidente de integritate și denunțarea acestor încercări. Totodată, conducătorul entității publice are obligația să ofere agenților publici exemplul propriu de respectare a interesului public și de neadmitere a incidentelor de integritate în activitatea profesională, să asigure sancționarea disciplinară a tuturor incidentelor de integritate ce constituie abateri disciplinare admise de agenții publici, să sesizeze autoritatea anticorupție responsabilă despre incidentele de integritate ce constituie contravenții și infracțiuni, săvârșite de agenții publici.

Constatări:

Întru asigurarea intoleranței față de incidentele de integritate, Secția resurse umane din cadrul Procuraturii Generale, în termen de 5 zile de la emiterea ordinului de numire în funcție, aduce la cunoștință sub semnătură prevederile Regulamentului privind procedurile de examinare și raportare internă a dezvoltărilor practicilor ilegale în Procuratură, aprobat prin Ordinul Procurorului General nr. 31/28 din 20.03.2020.

Potrivit pct.2 din Ordinul indicat *supra*, a fost desemnată Inspecția procurorilor, ca subdiviziune responsabilă de recepționarea, înregistrarea dezvoltărilor interne și întreprinderea acțiunilor de examinare și de soluționare a acestora, precum și de ținerea Registrului dezvoltărilor practicilor ilegale în Procuratură și al avertizărilor de integritate.

Totodată, potrivit rigorilor funcțiilor deținute, de la angajații Procuraturii se cere manifestarea spiritului de intoleranță față de incidentele de integritate în cadrul Procuraturii.

Cu toate acestea, în perioada anilor 2018 – 9 luni 2020, agenții publici din cadrul Procuraturii au admis incidente de integritate.

Astfel, pe parcursul anului 2018, Colegiul de disciplină și etică din subordinea Consiliului Superior al Procurorilor, a aplicat următoarele sancțiuni punitiv - disciplinare, după cum urmează:

- avertisment – în privința a 7 procurori;
- muștrare – în privința a 8 procurori;



- reducere a salariului - în privința a 2 procurori;
- concediere – în privința a 1 procuror.

În perioada anului 2019, Colegiul de disciplină și etică din subordinea Consiliului Superior al Procurorilor, a aplicat următoarele sancțiuni punitiv - disciplinare, după cum urmează:

- avertisment – în privința a 8 procurori;
- muștrare – în privința a 16 procurori;
- reducerea salariului cu 15% pe o perioadă de 3 luni – în privința a 3 procurori;
- concediere – în privința a 1 procuror.

În perioada 9 luni anului 2020, Colegiul de disciplină și etică din subordinea Consiliului Superior al Procurorilor, a aplicat următoarele sancțiuni punitiv - disciplinare, după cum urmează:

- avertisment – în privința a 8 procurori;
- muștrare – în privința a 3 procuror;
- reducerea salariului cu 15% pe o perioadă de 3 luni – în privința a 1 procurori;
- concediere – în privința a 1 procuror.

Aplicarea sancțiunii disciplinare de eliberare din funcție a fost dictată de admiterea de către procurorii sancționați a unor încălcări grave în activitatea lor, de conduită necorespunzătoare a acestora în calitate de procuror, dar și pentru lipsă de integritate. În motivarea aplicării sancțiunilor disciplinare se indică că pedeapsa aplicată de către Colegiu este proporțională, fiind racordată la gradul prejudiciabil al abaterilor constatate și cazierul disciplinar al titularilor.

Concomitent, în perioada anilor 2018 – 9 luni ale anului 2020, au fost suspendați din funcție, fiind învinuiți pentru infracțiuni de corupție sau conexe actelor de corupție:

- în anul 2018 – 4 procurori;
- în anul 2019 – 2 procurori;
- în 9 luni ale anului 2020 – 1 procuror.

Concluzii/Recomandări: *Măsura a fost implementată parțial.*

Analiza incidentelor de integritate denotă admiterea manifestărilor de corupție de către o serie de agenți publici din cadrul Procuraturii.

Existența unei culturi a corupției în cadrul entității este alimentată în special de implicarea în acte de corupție a agenților publici cu funcție de conducere, fapt ce compromite aplicabilitatea acestei politici.



Prin urmare, cu referire la această măsură anticorupție, se recomandă eficientizarea activității Inspecției procurorilor, precum și consolidarea acesteia în procesul de investigare a cazurilor de implicare a angajaților în manifestări de corupție.

La fel, se recomandă de a fi întreprinse toate măsurile în vederea asigurării confidențialității dezvăluirilor interne ale practicilor ilegale și a avertizărilor de integritate depuse de către angajați în Registrul dezvăluirilor practicilor ilegale și al avertizărilor de integritate, precum și să se asigure măsurile de protecție a avertizorului de integritate stabilite la art.14 din Legea nr. 122/2018 privind avertizorii de integritate.

Riscuri identificate:

- ✚ **riscul producerii și tolerării unor incidente de integritate.**

2.9. Asigurarea transparenței în procesul decizional și accesului la informații de interes public

Desfășurarea activității entității publice în mod transparent, responsabil în raport cu cetățenii și cu implicarea acestora este asigurată prin crearea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea și a altor părți interesate la procesul decizional din cadrul entității publice. Regulile cu privire la procedurile de asigurare a transparenței în procesul decizional sunt prevăzute de Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional și de actele normative ale Guvernului. Inclusiv, pct. 15 al Hotărârii Guvernului nr.188/2012 privind *paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua internet*, stabilește expres cerințe minime obligatorii a informației ce urmează a fi publicată pe paginile oficiale ale autorităților publice în vederea asigurării accesului la informațiile de interes public și sporirii transparenței în activitatea instituțională.

În linii generale, transparența constă în acea proprietate a entității de a prezenta, transmite ori de a oferi informația cu privire la activitatea planificată, desfășurată și rezultatele obținute. Respectarea principiului transparenței garantează deschiderea entității către public și constituie un indicator al eficienței funcționării entității, prin reducerea probabilității unei administrări defectuoase și a corupției.

Transparența este vitală pentru funcționarea eficientă a sistemului Procuraturii, deoarece împuternicește procurorii cu încredere și respect pentru



public și promovează, în același timp, o imagine pozitivă. Încrederea publicului depinde și de înțelegerea activității desfășurate de către procurori. Această înțelegere este și o condiție pentru accesul cetățenilor la informațiile aferente activității sistemului Procuraturii. Procuratura transmite informațiile publice prin mijloace electronice concomitent cu cele tradiționale. Astfel, informațiile sunt comunicate prin intermediul paginii web oficiale, proiectele de acte normative elaborate, pentru a introduce elementul de participare a publicului la procesul de reglementare și de înțelegere mai bună a activității sistemului Procuraturii etc.

Atât Legea nr.82/2017 integrității în art.21, cât și Legea nr.982/11.05.2000 privind accesul la informații stipulează un șir de sarcini destinate conducătorului entității publice pentru asigurarea accesului la informații de interes public.

Regulile generale de asigurare a accesului la informațiile oficiale de interes public și derogările cu privire la informațiile oficiale cu accesibilitate limitată sunt stabilite prin Legea nr.982/2000 privind accesul la informație.

Obligațiile conducătorului entității publice de a asigura transparența în procesul decizional și accesului la informații de interes public, sunt stipulate expres în art.20-21 al Legii nr.82/2017 integrității.

Mai mult ca atât, cu referire la aceste măsuri anticorupție, Codul de etică a procurorilor, la pct.6.6¹ și pct.6.7. reglementează principiul transparenței și confidențialității, potrivit căruia procurorul este obligat:

- să țină cont că pentru instituție încrederea cetățenilor este esențială și că aceasta poate fi sporită prin activități transparente, cuprinzând informații exacte și actualizate în mod corect despre cauzele instrumentate, deciziile adoptate, mediul de lucru al procurorilor și valorile instituției;

- să țină cont în comunicarea cu mass-media de prezumția de nevinovăție, dreptul la viață privată și demnitate, dreptul la informare și libertatea presei, dreptul la un proces echitabil, dreptul la apărare, integritate, eficiența și confidențialitatea investigațiilor.

- să se asigure că nu periclitizează viața sau integritatea fizică a celor implicați în proces (și în special victime și martori) sau activitatea organelor de urmărire penală sau celor care exercită activitatea specială de investigație prin dezvoltarea investigațiilor în curs;

- să nu prejudicieze în mod nejustificat onoarea și reputația altora;

- să țină cont de faptul că activitatea de procuror implică informații confidențiale, dând dovadă de precauție atât la gestionarea locului de muncă, cât și în timpul liber;



- *să nu divulge, să nu comenteze și să nu folosească în interese personale informațiile confidențiale sau secrete de care a luat cunoștință în exercitarea atribuțiilor sale;*
- *să nu facă publice informațiile care pot prejudicia activitatea Procuraturii, a altor organe de drept, a instituțiilor publice și companiilor private;*
- *să nu acceseze documente, registre sau alte mijloace pentru a obține informații confidențiale care nu vizează în mod direct cauzele instrumentate;*
- *să respecte obligația de confidențialitate și după încheierea serviciului în cadrul Procuraturii.*

Constatări:

Activitatea Procuraturii și a Consiliului Superior al Procurorilor este desfășurată în mod transparent și responsabil în raport cu cetățenii, fapt confirmat prin conținutul paginii web oficiale a Procuraturii, www.procuratura.md.

În acest context, menționăm că deciziile Consiliului Superior al Procurorilor și a colegiilor din subordinea acestuia sunt plasate pe pagina web oficială a Consiliului Superior al Procurorilor, www.csp.md, iar aspectele transparenței decizionale sunt abordate în cadrul Raportului anual de activitate.

Vizualizarea informației plasate pe pagina web a Procuraturii, ne-a permis să constatăm că entitatea evaluată a respectat unele din cerințele art. 11 din Legea nr.982/11.05.2000 privind accesul la informație și a făcut publică și accesibilă informația despre structura instituției și adresa acesteia; funcțiile, direcțiile și formele de activitate, subdiviziunile, competențele și programul de lucru al acestora.

Concomitent, vizualizând pagina web oficială a Procuraturii remarcăm că aceasta conține informații despre bugetul entității, rapoarte de activitate, planuri de dezvoltare etc., care sunt considerate informații de interes public.

Totodată, la acest compartiment, menționăm că în perioada de referință cu suportul echipei ABA-ROLI Moldova, a fost contractat un expert în comunicare, care a elaborat proiectul Strategiei de comunicare a Procuraturii. Documentul de politici menționat are menirea de a contribui la sporirea transparenței în procesul decizional și redobândirea încrederii societății în activitatea Procuraturii.

Prin urmare, potrivit Dispoziției Procurorului General nr.83/28 din 26.10.2020 a fost aprobată *Strategia de comunicare externă a sistemului Procuraturii Republicii Moldova*.



Cu referire la indicatorii cantitativi ce dovedesc numărul enorm de solicitări de acces la informații adresate Procuraturii, conform sistemului informațional InfoPG, informația este prezentată *infra*:

- anul 2018 – 3081 solicitări;
- anul 2019 - 2311 solicitări;
- 9 luni ale anului 2020 - 1389 solicitări.

Concomitent, în vederea asigurării măsurii de acces la informații de interes public, prin Dispoziția Procurorului General nr.3/4 din 16.01.2020 a fost desemnată persoana responsabilă - procuror în Secția tehnologiei informaționale și combaterea crimelor cibernetice, de monitorizarea spațiului informațional, documentare și comunicare cu mijloacele de informare în masă. Prin urmare, procurorul desemnat responsabil, asigură gestionarea eficientă a suportului operațional pentru fortificarea relațiilor cu mass-media și sporirea transparenței în activitatea organului Procuraturii.

Astfel, în procesul realizării sarcinilor atribuite procurorul desemnat:

- *acordă asistență organizatorico-metodologică procurorilor în domeniul interacțiunii cu mass-media;*
- *monitorizează spațiul informațional în vederea asigurării reacționării neîntârziate la semnale și autosesizării pe cazuri care necesită implicarea organelor Procuraturii;*
- *oferă răspuns la solicitările reprezentanților mass-media către organele Procuraturii, după coordonare cu conducerea Procuraturii Generale, pe marginea aspectelor care vizează activitatea organelor Procuraturii;*
- *organizează plasarea pe site-ul oficial al Procuraturii a informației despre activitatea procurorilor, în limita care să nu prejudicieze buna desfășurare a procedurilor penale și altor proceduri prevăzute de lege, onoarea și demnitatea persoanelor implicate etc.*

Concluzii/Recomandări: *Măsura a fost implementată parțial.*

Cu referire la aceste măsuri anticorupție, se recomandă instruirea persoanelor responsabile pentru efectuarea procedurilor de furnizare a informațiilor oficiale.

Riscuri identificate:

- ✚ **riscul divulgării datelor cu caracter personal;**
- ✚ **riscul divulgării informației confidentiale.**



2.10. Gestionarea transparentă și responsabilă a patrimoniului public, a finanțelor rambursabile și nerambursabile

În conformitate cu prevederile art.22 din Legea 82/2017 integrității, în vederea valorificării raționale, eficiente și durabile a resurselor publice, precum și a mijloacelor din fonduri externe, conducătorul entității publice și agenții publici asigură gestionarea alocațiilor bugetare și extrabugetare, administrează patrimoniul public în baza principiilor bunei guvernări, garantează transparența achizițiilor publice, implementarea sistemului de management financiar și control și organizarea auditului intern în sectorul public.

Prin urmare, cu referire la măsura dată, Legea integrității nr.82/2017 include cerințe în vederea instituirii funcțiilor de auditor intern, asigurarea independenței acestora, implementarea sistemului de control intern cu emiterea anuală a Declarației de răspundere managerială.

Constatări:

Patrimonial public, precum și mijloacele parvenite din fonduri externe sunt administrate în baza principiilor bunei guvernări, cu garantarea transparenței achizițiilor publice, implementarea sistemului de management financiar și control și organizarea auditului intern în sectorul public.

Informația cu privire la gestionarea patrimoniului Procuraturii este menționată în Raportul anual de activitate al Procuraturii, care se publică pe pagina web oficială a instituției.

Procedura de achiziții în cadrul Procuraturii, se desfășoară în conformitate cu Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice și a Hotărârii Guvernului nr.665/2016 pentru aprobarea Regulamentului privind achizițiile publice de valoare mică, bunurilor și serviciilor privind cererea ofertelor de prețuri și de lucrări, a transparenței, obiectivității și imparțialității în procedurile de procurare de bunuri, executare de lucrări sau prestare de servicii.

Relevant la această măsură este de menționat că în cadrul Procuraturii prin Ordinul Procurorului General nr.20/9 din 10.06.2019, a fost constituit *Grupul de lucru pentru achiziții*, componența căruia a fost modificată prin Ordinul Procurorului General nr.18/9 din 19.02.2020.

Totodată, Articolul 15 al Legii 131/2015 privind achizițiile publice, stipulează că autoritatea contractantă, prin intermediul grupului de lucru, este obligată să asigure publicitatea și transparența procedurilor de achiziție publică, dispoziție, care a fost implementată în totalitate de către Procuratură.



Prin urmare, consultând pagina web oficială a Procuraturii, la compartimentul „Transparență”, la rubrica „Achiziții publice”, se constată că informațiile care vizează procesul de achiziții au fost publicate, inclusiv Planurile anuale de achiziții și Rapoarte privind realizarea contractelor de achiziții publice.

Cu referire la contestarea procedurilor de achiziții ale Procuraturii, menționăm următoarea stare de fapt:

În *anul 2018*, procedurile de achiziții publice nu au fost contestate la Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor și nici în instanțele de judecată.

În *anul 2019*, procedurile de achiziții publice ale Procuraturii au fost contestate la Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor în 3 cazuri. Într-un caz, hotărârea grupului de lucru a fost anulată, în alt caz cererea a fost retrasă de către autor, iar în al treilea caz cererea a fost respinsă.

În *perioada 9 luni ale anului 2020*, a fost contestată 1 procedură de achiziții publice ale Procuraturii la Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor, care a fost examinată și respinsă, în septembrie 2020.

Relevant este de menționat că prin Ordinul Procurorului General nr.44/28 din 20.09.2019, cu privire la modificarea Regulamentului Procuraturii, aprobat prin Ordinul Procurorului General nr.24/28 din 24.09.2016, în cadrul Procuraturii Generale a fost instituit Serviciul de audit intern. Subdiviziunea vizată *supra* este subordonată direct Procurorului General, fiind responsabilă de auditul intern în cadrul Procuraturii. Remarcăm că la moment această subdiviziune de audit intern nu este funcțională, deoarece nu a fost angajat personalul specializat în efectuarea auditului. În acest context, relevant este de menționat că, deși Procuratura Generală a anunțat concursuri publice cu privire la ocuparea funcției de șef de serviciu și două unități de auditor-intern, cu toate acestea la concurs nu au aplicat careva persoane. Prin urmare, putem doar deduce că motivul neaplicării la concurs ar fi determinat de faptul că salariu nu este suficient de atractiv.

Tot la acest compartiment, cu referire la implementarea sistemului de control intern se impun concluziile Curții de Conturi, expuse în Hotărârea nr.97 din 18.12.2018 cu privire la Raportul auditului rapoartelor financiare ale Procuraturii Generale încheiate la 31.12.2017.

În acest context, prin Ordinul Procurorului General nr.10/28 din 14.02.2019, a fost aprobat Planul de acțiuni privind implementarea recomandărilor înaintate ca urmare a auditării financiare ale Procuraturii pentru anul 2017, de către Curtea de Conturi.

Concomitent, cu referire la această măsură de integritate, remarcăm că potrivit pct.6.3.7 din Codul de etică a procurorilor, la compartimentul principiului



integrității, procurorii trebuie să nu folosească contrar legii proprietatea statului, a persoanelor fizice sau juridice.

Cu referire la aceste aspecte menționăm că urmare a sondajului realizat în rândul agenților publici din cadrul Procuraturii, la Compartimentul „Utilizarea personală a bunurilor și serviciilor de la locul de muncă”, la întrebarea dacă copiii sunt duși la grădiniță sau liceu cu mașina de serviciu, 2% dintre 568 de respondenți au răspuns afirmativ la această întrebare. La fel, la întrebarea privind utilizarea transportului de serviciu pentru a se deplasa de la domiciliu la serviciu și invers, 4% dintre respondenți au răspuns afirmativ la această întrebare.

Reieșind din aceste constatări, ca urmare a sondajului realizat, constatăm că deși într-un procent mai redus, însă asemenea cazuri există în Procuratură, atunci când automobilele de serviciu sunt utilizate în scopuri personale. Procentajul redus este justificat prin aceea că preponderent beneficiază de automobile de serviciu, agenții publici cu funcții de conducere în cadrul Procuraturii, respectiv numărul cărora este mai redus decât a personalului de execuție.

În acest sens, un exemplu elocvent îl constituie reportajele apărute pe mai multe portaluri de știri la 23.05.2018 privind utilizarea automobilelor de serviciu de către mai mulți procurori, care au participat la un eveniment organizat la domiciliul ex-Procurorului General, Eduard Harunjen, cu prilejul zilei sale de naștere³⁸.

Concluzii/Recomandări: *Măsura a fost implementată parțial.*

Conform conceptului de Control financiar public intern promovat de Uniunea Europeană și reglementat în Ordinul MF nr.189/2015, Auditul intern este parte componentă a Controlului intern în calitate de instrument de evaluare a sistemului de management financiar și control.

Prin urmare, constatăm că în cadrul Procuraturii, deși a fost instituit Serviciul de audit intern, acesta nu este funcțional din motivul neangajării personalului. Cu toate că au fost demarate toate procedurile pentru organizarea și desfășurarea concursului pentru funcția de auditor-intern, acestea nu au fost ocupate, din motivul neatractivității salariului prevăzut pentru funcția dată. Astfel, se recomandă consolidarea capacităților acestui serviciu, prin întreprinderea tuturor măsurilor în vederea angajării celor 3 unități de personal, prevăzute conform

³⁸ <https://agora.md/stiri/45754/video--procurori--surprinsi-in-plina-zi-de-munca-si-cu-masini-de-serviciu-la-un-chef-acasa-la-harunjen>

<https://www.jurnal.md/ro/news/fa06b8e823d6f83a/procurorul-general-si-a-sarbatorit-ziua-de-nastere-cu-mai-multi-colegi-chiar-in-orele-de-munca-harunjen-nu-vad-o-problema.html#>

<https://www.zdg.md/importante/ziua-de-nastere-a-procurorului-general-cu-masini-de-serviciu-in-timpul-orelor-de-munca-explicatiile-protagonistilor/>



structurii organizaționale, inclusiv înaintarea demersurilor necesare autorităților publice responsabile, în vederea majorării cuantumului salarial pentru aceste funcții.

Concomitent, cu referire la această măsură anticorupție, se constată lipsa unor proceduri interne de verificare a utilizării eficiente a automobilelor de serviciu.

Riscuri identificate:

- + riscul utilizării resurselor publice în interese personale;**
- + riscul abuzului de funcție.**

2.11. Implementarea sistemului de control intern managerial

În conformitate cu art. 15 din Legea 229/2010 privind controlul financiar public intern, managerul entității publice este responsabil de organizarea sistemului de management financiar și control în entitatea publică. În acest sens, în conformitate cu art.16 al legii menționate, managerul entității publice în rezultatul autoevaluării, apreciază organizarea sistemului de management financiar și control și emite anual pentru anul precedent o declarație în acest sens. Astfel, în conformitate cu pct.4 al Ordinului MF nr.4 din 09.01.2019 cu privire la aprobarea *Regulamentului privind autoevaluarea, raportarea sistemului de control intern managerial și emiterea Declarației de răspundere managerială*, entitatea publică efectuează autoevaluarea în scopul determinării funcționalității sistemului de control intern managerial, aprecierii gradului de conformitate a acestuia cu cadrul normativ în domeniu, elaborării raportului anual privind controlul intern managerial, precum și emiterii Declarației de răspundere managerială. În acest sens, managerul entității publice, în rezultatul autoevaluării, apreciază organizarea și funcționarea sistemului Control Intern Managerial din cadrul entității publice în conformitate cu criteriile expuse la pct. 32 al ordinului *supra*.

SNCI nr.9 „Managementul riscurilor” din Ordinul MF nr.189/2015, prevede că *„entitatea publică evaluează expunerea la riscuri, generată de posibile evenimente viitoare și determină nivelul acceptabil al riscurilor reziduale. Managerii asigură identificarea, înregistrarea, evaluarea, controlul, monitorizarea și raportarea sistematică a riscurilor, inclusiv a riscurilor de corupție, prin ținerea unui registru al riscurilor. Fiecare subdiviziune structurală*



autonomă din cadrul entității publice elaborează Registrul riscurilor, care ulterior urmează a fi consolidat în Registrul riscurilor entității publice”.

Prin urmare, parte componentă a procesului de management al riscurilor reprezintă și managementul riscurilor instituționale de corupție, care în conformitate cu prevederile art. 27 din Legea integrității nr. 82/2017, managementul riscurilor instituționale de corupție este procesul desfășurat în cadrul entității publice prin care are loc evaluarea internă a riscurilor de corupție în vederea identificării și gestionării riscurilor de corupție aferente activității profesionale. În acest sens, conducătorul entității publice este responsabil de acest proces în contextul implementării standardelor de etică și integritate profesională, în condițiile Legii nr. 229/2010 privind controlul financiar public intern.

Constatări:

Cu referire la această măsură de integritate remarcăm că, în februarie 2020, a fost efectuată autoevaluarea Procuraturii Republicii Moldova, pentru perioada de activitate a anului 2019, prin prisma corespunderii Standardelor Naționale de Control Intern potrivit prevederilor Legii privind controlul financiar public intern nr.229 din 23.09.2010 și Standardele Naționale de Control Intern, prevăzute de Ordinul Ministrului finanțelor nr. 189 din 05.11.2015.

Ca urmare a autoevaluării a fost întocmit Raportul anual privind controlul intern managerial în Procuratura Republicii Moldova, în baza căruia Procurorul General a emis **Declarația de răspundere managerială**, care a fost plasată pe pagina web oficială a Procuraturii,³⁹ potrivit căreia s-a apreciat că „sistemul de control intern managerial al Procuraturii, este **parțial conform** cu Standardele naționale de control intern în sectorul public”, or această declarație semnifică faptul că în cadrul entității publice sunt implementate parțial cele 20 de compartimente ale Sistemului Național de Control Intern.

Totodată, s-a constatat că în această perioadă de timp, Procuratura nu a asigurat procesul de management al riscurilor, inclusiv a celor de corupție, în corespundere cu cerințele stipulate la *Ordinul Ministerului Finanțelor nr.189/2015 cu privire la aprobarea Standardelor naționale de control intern în sectorul public*. Astfel, Procuratura nu a desfășurat activități de identificare, descriere și evaluare internă a riscurilor, inclusiv a celor de corupție.

³⁹http://www.procuratura.md/file/20200303_DECLARATIE_Stoianoglo.pdf.



În aceste circumstanțe, se constata că managementul riscurilor de corupție de care este responsabil conducătorul entității publice în corespundere cu prevederile art.27 al Legii 82/2017 nu a fost asigurat.

Urmare a neimplementării procesului de management al riscurilor de corupție, entitatea publică nu și-a instituit **Registrul riscurilor** în vederea identificării și gestionării riscurilor de corupție aferente activității profesionale, nu a întreprins acțiuni în scopul diminuării probabilității de apariție a riscurilor de corupție, inclusiv materializării acestora în viitor.

Întrucât circumstanțele externe și interne sunt în continuă schimbare, procesul de management al riscurilor trebuie să fie unul continuu și repetat. Managementul riscurilor fiind un pilon de bază al sistemului de control intern managerial, care trebuie să evolueze și să abordeze riscurile în continuă schimbare.

Prin urmare, în vederea conformării la această politică anticorupție se constată că Procuratura, întru asigurarea implementării unui management eficient aferent riscurilor de fraudă și corupție, a întreprins acțiuni de mobilizare a resurselor pentru inițierea procedurii de evaluare a riscurilor de fraudă și corupție în corespundere cu prevederile art.25 alin.(1) și (2), art.26-27, Capitolul III ”Controlul integrității în sectorul public” din Legea integrității nr.82 din 25.05.2017, în condițiile Legii nr.229/2010 privind controlul financiar public intern și SNCI 9 ”Managementul riscurilor” prevăzut în Ordinul ministrului finanțelor nr.189 din 05.11.2015 „Cu privire la aprobarea Standardelor naționale de control intern în sectorul public”.

În acest context, prin Ordinul Procurorului General nr.49/28 din 27.05.2020, a fost dispusă inițierea procedurii de evaluare a riscurilor de fraudă și corupție în Procuratura Republicii Moldova, fiind totodată constituit grupul de lucru responsabil de acest proces. Astfel, este îmbucurător faptul că entitatea publică a inițiat procesul de documentare a riscurilor instituționale, proces care este necesar de actualizat permanent.

Într-o altă ordine de idei, se remarcă că în structura organizatorică a Procuraturii este constituită subdiviziunea de audit cu 3 unități. La momentul evaluării, nu activează nici un angajat în cadru acestei subdiviziunii.

Concluzii/Recomandări: *Măsura a fost implementată parțial.*

În concluzie, răspunderea managerială nu implică doar responsabilitatea pentru buna gestiune financiară și performanță la toate nivelele entității publice,



ci și obligativitatea gestionării riscurilor, inclusiv a celor de corupție, care ar trebui să fie un proces ciclic și continuu.

În scopul conformării Procuraturii la această politică anticorupție, se recomandă documentarea conformă a riscurilor, integrând și riscurilor de fraudă și corupție în **Registrul instituțional al riscurilor**.

La fel, urmează să aibă loc completarea permanentă a Registrului riscurilor cu riscurile de corupție după incidentele de integritate identificate în cadrul Procuraturii.

De asemenea, Raportul privind implementarea măsurilor de tratare a riscurilor, urmează a fi elaborat anual.

Totodată, se recomandă consolidarea capacităților Serviciului de audit intern în cadrul Procuraturii, prin angajarea de personal calificat. Prin urmare, constatăm că în cadrul Procuraturii, deși a fost instituit Serviciul de audit intern, acesta nu este funcțional din motivul neangajării personalului. Deși au fost demarate toate procedurile pentru organizarea și desfășurarea concursului pentru funcția de șef serviciu și auditor-intern, acestea nu au fost ocupate, din motivul neatractivității salariului prevăzut pentru funcția dată. Astfel, se recomandă consolidarea capacităților acestui serviciu, prin întreprinderea tuturor măsurilor în vederea angajării celor 3 unități de personal, prevăzute conform structurii organizaționale, inclusiv înaintarea demersurilor necesare autorităților publice responsabile, în vederea majorării cuantumului salarial pentru aceste funcții.

Riscuri identificate:

- ✚ riscul producerii și tolerării unor manifestări de corupție, ar putea fi unul cu un potențial înalt de materializare.**

2.12. Respectarea normelor de etică și deontologie

Respectarea normelor de etică și integritate constituie un deziderat statuat de art.23 al Legii 82/2017 a integrității, cu specificarea aplicării în mod complementar a legislației speciale care reglementează activitatea unor categorii de agenți publici.

Potrivit SNCI nr.1 „*Etică și Integritate*”, entitatea publică asigură faptul că angajații acesteia cunosc standardele corespunzătoare de comportament etic, inclusiv reglementările cu privire la prevenirea fraudelor și corupției, raportarea fraudelor și neregularităților, influențelor necorespunzătoare precum și altor



încălțări. Angajații nu pot avea un comportament integru, dacă nu cunosc standardele etice ce trebuie aplicate.

Pentru procurori, normele de etică care reglementează conduita profesională sunt reglementate de Codul de etică al procurorilor, aprobat prin Hotărârea Adunării Generale a Procurorilor nr.4 din 26.05.2016.

Remarcăm că, Procuratura s-a conformat cerințelor indicate în art.23 din Legea nr.82/2017 a integrității și a publicat pe pagina web oficială, la rubrica „Acte normative”, Codul de etică al procurorilor.

Totodată, relevant este de menționat că pagina web are instituită rubrica „*Acte normative*”, care oferă posibilitatea de stocare a informațiilor privind cadrul normativ aferent Procuraturii.

În cadrul Procuraturii, activează ***Inspecția procurorilor***, care este o subdiviziune a Procuraturii Generale, subordonată direct Procurorului General și care are competența de a examina sesizările cu privire la faptele ce pot constitui abateri disciplinare.

Activitatea Inspecției procurorilor este reglementată de prevederile art.52 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură. Structura și atribuțiile Inspecției procurorilor sunt stabilite prin regulament aprobat prin Ordinul Procurorului General nr.19/35 din 29.07.2016, care este publicat pe pagina web oficială a Procuraturii Generale, la rubrica „Acte normative”.

Astfel, în perioada anilor 2018 – 9 luni 2020, Inspecția procurorilor a verificat **528 sesizări** cu privire la încălcarea normelor de etică și deontologie de către procurori. Din acestea, în **363 cazuri**, s-a dispus încetarea procedurilor disciplinare din motivul că nu au fost identificate temeiuri de tragere la răspundere disciplinară a procurorilor, iar în **122 cazuri**, la care au fost conexe alte 24 de cazuri, materialele procedurilor disciplinare au fost transmise Colegiului de disciplină și etică pe lângă Consiliul Superior al Procurorilor pentru examinare și aplicarea sancțiunilor disciplinare. Din cauza nerespectării condițiilor de formă și conținut, **19 sesizări** au fost restituite autorului.

Totodată, conform prevederilor art.89 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, ***Colegiul de disciplină și etică***, din subordinea CSP, examinează cauzele disciplinare inițiate împotriva procurorilor, primite de la Inspecția procurorilor, și aplică, după caz, sancțiuni disciplinare.

Prin urmare, în perioada anilor 2018 – 9 luni 2020, Colegiul de disciplină și etică din subordinea Consiliului Superior al Procurorilor, ca urmare a examinării procedurilor disciplinare intentate în privința procurorilor, a constatat vinovăția



acestora și aplicat următoarele sancțiuni punitiv - disciplinare, după cum urmează:

- avertisment – în privința a 21 procurori;
- muștrare – în privința a 24 procurori;
- reducere a salariului - în privința a 7 procurori;
- eliberare din funcție – în privința a 4 procurori.

Pentru funcționarii publici din cadrul Procuraturii, normele de conduită care reglementează comportamentul profesional al acestora sunt reglementate de Legea nr.25/2008 privind Codul de conduită a funcționarului public⁴⁰.

Concomitent, în cadrul Procuraturii prin Ordinul Procurorului General nr.252-p din 13.02.2020, a fost constituită **Comisia de disciplină a funcționarilor publici**, abilitată cu competențe de examinare a cauzelor disciplinare inițiate împotriva funcționarilor publici și aplicarea sancțiunilor disciplinare, după caz.

Astfel, în perioada anilor 2018 – 9 luni 2020, Comisia de disciplină a funcționarilor publici a examinat și aplicat **4 sancțiuni disciplinare**, dintre care într-un singur caz în privința *1 persoane cu funcție publică de conducere de nivel superior* a fost aplicată sancțiunea disciplinară sub formă de eliberare din funcție, în privința 1 persoane cu funcție publică de execuție – muștrare aspră și în privința a 2 persoane cu funcție publică de execuție, dintre care și un consultant al procurorului – avertisment.

În perioada anilor 2018-2020, de către Consiliul Superior al Procurorilor s-a coordonat Planurile modulare de formare continuă a procurorilor, aprobate prin Hotărâri ale Consiliului Institutului Național al Justiției, în cadrul cărora au fost incluse tematici de instruire a procurorilor și consultanților procurorului în domeniul respectării normelor de etică și disciplină.

Astfel, în perioada de referință au fost instruiți în domeniul respectării normelor de etică și disciplină 71 de procurori și în domeniul respectării rigorilor de integritate 283 de procurori.

Prin urmare, potrivit planurilor modulare de formare continuă a procurorilor, precum și cu suportul partenerilor de dezvoltare ai Procuraturii, s-au organizat cursuri de instruire în domeniul respectării normelor de etică și disciplină și a rigorilor de integritate.

Concluzii/Recomandări: *Măsura a fost realizată parțial.*

Cu toate că au fost organizate cursuri de instruire a agenților publici din Procuratură cu privire la respectarea normelor de etică și disciplină, precum și a

⁴⁰ Monitorul Oficial nr.74-75/243 din 11.04.2008



rigorilor de integritate, potrivit incidentelor de integritate constatate în cadrul Procuraturii, precum și conform sondajului realizat în rândul agenților publici din cadrul entității, se denotă faptul că majoritatea dintre respondenți nu au cunoștințe suficiente cu privire la conduita profesională, precum și în domeniul declarării conflictelor de interese, influențelor necorespunzătoare, interese și avertizarea de integritate.

Prin urmare, se recomandă organizarea periodică a instruirilor la acest capitol. La fel, se recomandă ca hotărârile disciplinare, finalizate cu aplicarea sancțiunii disciplinare definitive, să fie depersonalizate și incluse pe o platformă electronică internă, la care să aibă acces doar personalul din interiorul Procuraturii, în scopul direcționării în așa fel a conduitei profesionale și personale ale acestora.

Mai mult, cu referire la anchetele de serviciu realizate, se recomandă a se ține cont de corectitudinea administrării probelor, de examinarea completă, obiectivă și sub toate aspectele a cazului disciplinar, precum și a cauzelor și condițiilor ce au favorizat admiterea încălcării și/sau a tendinței sesizării înaintate (*ex: să se ia în considerare autorul sesizării*).

De asemenea, în cadrul examinării cazului disciplinar se recomandă respectarea termenului prevăzut de legea specială pentru examinarea unor asemenea cazuri, pentru a nu admite intervenirea termenului de prescripție de atragere la răspundere disciplinară, dat fiind faptul că constatarea unor asemenea cazuri denotă ineficiența anchetelor de serviciu efectuate și impulsionează admiterea unor abateri similare de către alți agenți publici din cadrul Procuraturii.

La fel, cu referire la cazurile disciplinare se recomandă motivarea suficientă a hotărârilor disciplinare, în vederea excluderii faptului anulării acestora în caz de contestare și evitarea în acest sens a tragerii la răspundere disciplinară a agentului public care a admis încălcări.

Riscuri identificate:

- + riscul periclitării rezultatelor unor anchete de serviciu;**
- + riscul eschivării de la răspundere disciplinară;**
- + riscul influențelor necorespunzătoare în desfășurarea anchetelor de serviciu;**
- + riscul încălcării principiului proporționalității între fapta săvârșită și sancțiunea aplicată.**



2.13. Respectarea regimului juridic al restricțiilor și limitărilor în legătură cu încetarea raporturilor de muncă sau de serviciu și cu migrarea agenților publici în sectorul privat (fenomenul de Pantuflaj)

Pentru funcționarea entității publice în interes public și în afara conflictelor de interese, persoanele care au ocupat o funcție publică, inclusiv o funcție publică cu statut special sau o funcție de demnitate publică, precum și alți subiecți ai declarării averii și intereselor personale, care au migrat în sectorul privat, conducătorii entităților publice, agenții publici subiecți ai declarării averii și intereselor personale și autoritățile anticorupție responsabile urmează să asigure respectarea regimului de restricții și limitări în legătură cu încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu, completat, după caz, cu reguli specifice fiecărei categorii de agenți publici, prevăzute în legislația specială care reglementează activitatea categoriei respective⁴¹.

Art. 18 al.(3) din Legea 133/2017 privind declararea averilor și intereselor personale interzice expres (timp de 1 an) agenților publici care și-au încetat mandatul sau raporturile de serviciu, pe parcursul ultimului an de muncă având atribuții directe de supraveghere sau control al unor organizații comerciale și necomerciale, angajarea în cadrul acestor organizații. Mai mult, agenții publici, în conformitate cu al.(1) al aceluiași articol au obligația să informeze conducătorul entității publice, sau eventual Autoritatea Națională de Integritate cu referire la toate ofertele de muncă ce parvin și (eventual) intenționează să le accepte în vederea neadmiterii unui eventual conflict de interese.

Conform prevederilor alin.(2) art. 24 a Legii nr. 82/2017, agenții publici subiecți ai declarării averii și intereselor personale sunt obligați să comunice în scris, în termen de *3 zile lucrătoare*, conducătorului entității publice în care activează sau, după caz, Autorității Naționale de Integritate despre toate ofertele de muncă pe care intenționează să le accepte dacă aceste locuri de muncă pot genera un conflict de interese.

Cu referire la respectarea acestei politici este de menționat că, pe parcursul anilor 2018-2020, Procuratura nu a identificat situații de conflict de interese generate de angajarea fostului agent public în cadrul organizațiilor comerciale și necomerciale după încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu.

Ca urmare a evaluării efectuate a acestei măsuri de asigurare a integrității instituționale, constatăm că Procuratura nu dispune de un mecanism de control și

⁴¹ Alin.(1), art.24 al Legii integrității nr. 82 din 25.05.2017. Monitorul Oficial al R. Moldova, 229-243/360, 07.07.2017



monitorizare a prevederilor cu referire la ofertele ce parvin după eliberarea/concedierea din funcție.

Concluzii: *Măsură implementată parțial.*

Reieșind din competența și atribuțiile Procuraturii, agenții publici au acces la informația de serviciu, dispun de atribuții directe de gestionare a cauzelor penale și ar putea obține beneficii sau încheia raporturi de muncă sau serviciu după eliberare din funcție cu încălcarea regimului conflictelor de interese.

În context, se recomandă asigurarea respectării regimului de restricții și limitări în legătură cu încetarea raporturilor de serviciu prin informarea angajaților, în special la eliberare, despre aceste restricții și răspunderea care survine pentru încălcarea normelor legale (Art 313⁶ din Codul contravențional „Încălcarea regimului juridic al restricțiilor și limitărilor în legătură cu încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu și migrarea în sectorul privat al agenților publici (pantufraj)”).

Prin urmare, în Procuratură se constată restanțe la capitolul control și monitorizare a persoanelor care își încetează raporturile de muncă.

Concomitent, în vederea respectării acestei politici anticorupție, entitățile publice i se recomandă organizarea de instruirii de comun cu Autoritatea Națională de Integritate, în vederea familiarizării suplimentare a agenților publici cu referire la respectarea regimului juridic al restricțiilor și incompatibilităților.

Riscuri identificate:

- ✚ **riscul promovării intereselor personale.**

CONCLUZII GENERALE referitor la implementarea măsurilor de asigurare a integrității instituționale în Procuratură:

În pofida efortului depus de conducerea Procuraturii Generale, măsurile asumate nu au generat viabilitatea sistemului de consolidare a integrității instituționale, situație ce poate fi explicată prin lipsa unei idei clare despre complexitatea mecanismului de integrare ale acestora în procesele operaționale exercitate de Procuratură.

Situația existentă este determinată de:

➤ Asumări declarative ale politicilor de integritate și anticorupție. Conducătorii subdiviziunilor Procuraturii Generale, procuraturilor specializate și teritoriale nu conștientizează pe deplin și corect rolul și responsabilitatea lor în implementarea managementului integrității;



- Eforturi modeste depuse pentru instruirea agenților publici în domeniul integrității și anticorupției, încurajarea denunțării cazurilor de fraudă și corupție;
- Neglijarea contribuției paginii web la sporirea nivelului de transparență a activității entității publice și a accesului la informația de interes public;
- Auditul intern, ca parte componentă a Controlului intern în calitate de instrument de evaluare a sistemului de management financiar și control, deși a fost instituit în cadrul Procuraturii, nu este funcțional din lipsa de personal, din motivele pe care le-am invocate mai sus.

III. ANALIZA FACTORILOR DE RISC INDIVIDUALI

Analiza incidentelor de integritate și a abaterilor disciplinare, au un rol esențial în cadrul procesului de evaluare a riscurilor de corupție (atât externă cât și internă) și ne poate oferi unele informații importante precum:

- ✓ tipul de eveniment care constituie incidentul de integritate/abatere disciplinară;
- ✓ sectorul de activitate în care a intervenit incidentul de integritate/abaterea disciplinară și funcția persoanei care a săvârșit fapta;
- ✓ starea de fapt și modul de operare;
- ✓ cadrul legislativ aplicabil și procedurile interne din cadrul unității relevante pentru incidentul analizat;
- ✓ cauzele incidentelor de integritate/abaterilor disciplinare;
- ✓ aplicarea de sancțiuni disciplinare, administrative sau, după caz, penale;
- ✓ efectele incidentului de integritate/abaterilor disciplinare asupra raporturilor de muncă ale persoanei care a săvârșit incidentul de integritate;
- ✓ impactul incidentului de integritate/abaterii disciplinare asupra activității sau imaginii instituției.
- ✓ suplimentar, pot fi formulate propuneri de măsuri pentru prevenirea apariției unor incidente similare în viitor.

Potrivit *Legii nr.325/2013 privind evaluarea integrității instituționale*, factorii de risc individuali sunt factorii care pot motiva un agent public să admită manifestări de corupție și să acționeze contrar climatului de integritate.

În vederea identificării factorilor de risc individuali au fost analizate incidentele de integritate admise de agenții publici din cadrul Procuraturii, în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu.



Din analiza incidentelor de integritate, prin care se înțelege manifestările de corupție produse în împrejurări reale, altă manifestare similară manifestării de corupție, admise de către agenții publici din cadrul Procuraturii, se pot concluziona fapte relevante ce generează riscurile existente în domeniul gestionării cauzelor penale, cauzele și condițiile (factorii de risc), care au contribuit la materializarea riscurilor de corupție și deficiențele existente la aplicarea măsurilor de integritate.

În continuare, remarcăm că analiza incidentelor de integritate, s-a realizat doar prin prisma *cauzelor penale intentate și instrumentate*, precum și în baza *sancțiunilor disciplinare aplicate* în privința agenților publici din cadrul Procuraturii.

În acest context, relevant este de menționat că în cadrul prezentei evaluări nu a fost aplicată testarea integrității profesionale a agenților publici din cadrul Procuraturii. În conformitate cu prevederile art.13 alin.(3) al Legii nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale, testarea integrității profesionale a agenților publici este o etapă facultativă în cadrul evaluării integrității instituționale, care se efectuează de către Centrul Național Anticorupție.

3.1. Analiza manifestărilor de corupție produse în împrejurări reale

Nivelul existent al corupției în Procuratură este relevat în multiplele evaluări realizate, sondaje de opinii în domeniul justiției, articole în mass media, precum și de numărul cauzelor penale intentate în privința procurorilor.

Cu referire la *funcțiile deținute de subiecții infracțiunii*, aceștia ar putea fi împărțiți în 2 grupe:

- procurori cu funcții de conducere și
- procurori cu funcții de execuție.

Cât despre *acțiunile imputate*, săvârșite în perioada anilor 2018-septembrie 2020, acestea pot fi repartizate în următorul mod:

1. Corupere pasivă

Cu referire la incidentele de integritate, manifestate sub forma acțiunilor de corupere pasivă cu implicarea procurorilor, relatăm următoarele cazuri:

1. Un caz pe larg mediatizat în spațiul public îl reprezintă cazul investigat de Procuratura Anticorupție, sub aspectul comiterii infracțiunii de corupere pasivă, săvârșită în proporții deosebit de mari, în privința a cinci persoane, printre care



figurează: **doi procurori din cadrul Procuraturii municipiului Chișinău, oficiul Ciocana**⁴²; un ofițer superior de urmărire penală de la Inspectoratul de Poliție Ciocana; un ofițer de investigații din cadrul Direcției nr.3 a INI a IGP, precum și un civil (fost polițist).

Prin urmare, cei 2 procurori au fost puși sub învinuire în baza art.324 alin.(3) lit.a) și b) din Codul penal.

Potrivit unui comunicat de presă, plasat în ianuarie 2020, pe pagina web oficială a Procuraturii, www.procuratura.md, în cadrul acțiunilor de urmărire penală a fost stabilită suma exactă care a fost primită de către învinuiți de la gestionarii firmei, cercetați pentru evaziune fiscală, aceasta fiind cifrată la 6 000 dolari SUA și 70 000 euro. Anume pentru această sumă, procurorii și ofițerii de urmărire penală urmau să le înceteze dosarul și să-i scoată pe cei trei afaceriști de sub urmărire penală.

Cu referire la cazul procurorilor implicați, cauza penală se află în proces de investigare, la etapa urmăririi penale.

Concomitent, cu referire la acest caz, în baza sesizării adresate de procurorii suspendați, care sunt implicați în cauza penală indicată *supra*, la 11.03.2020, Procurorul General, Alexandr Stoianoglo, a pornit urmărirea penală în baza art.309 și art.310 alin.(2) din Codul penal, pe faptul falsificării probelor și constrângerii de a face declarații, săvârșite de către ofițerul de urmărire penală și un procuror din cadrul Procuraturii Anticorupție, care a avut în gestiune cauza penală a celor doi procurori⁴³.

Totodată, acțiunile de îndeplinire necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu și încălcarea gravă a legii, admise de către procurorul în Procuratura Anticorupție, în gestionarea cauzei penale în care figurează cei doi procurori, au fost examinate de către Inspekția procurorilor în cadrul unei proceduri disciplinare, iar la 25.05.2020 s-a dispus transmiterea materialelor cauzei disciplinare Colegiului de disciplină și etică pentru examinare, respectiv la momentul întocmirii prezentului raport procedura disciplinară intentată nu a fost încă examinată.

2. La 09.10.2019, prin ordonanța Procurorului General-interimar a fost începută urmărirea penală în baza art.324 alin.(3) lit.a) din Codul penal, în privința unui **procuror delegat la acel moment în Procuratura Anticorupție**, pe faptul că a pretins și a primit suma de 1500 EUR în vederea adoptării unei hotărâri

⁴² <http://www.procuratura.md/md/newsst/1211/1/7377/>

⁴³ Raportul Inspekției procurorilor din 25.05.2020 privind rezultatele verificării sesizării procurorului pe misiuni speciale a Procuraturii Generale, Andrei Pascari despre îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu de către procurorul în Procuratura Anticorupție, Mihail Ivanov.



favorabile în cadrul urmăririi penale. La 28.10.2019⁴⁴, Procuratura Anticorupție a trimis în judecată dosarul de învinuire a procurorului anticorupție. Deși fapta procurorului a fost pornită pe faptul săvârșirii infracțiunii de corupere pasivă, pe parcursul urmăririi penale, procurorii au investigat și au calificat fapta ca escrocherie, cu folosirea situației de serviciu, așa cum acesta a pretins bani pe o cauza penală care a fost deja clasată. Totodată, prin hotărârea Colegiului de disciplină și etică, procurorului i s-a aplicat sancțiunea disciplinară sub formă de eliberare din funcție.

2. Corupere activă

Un caz de corupere activă produs cu implicarea unui procuror, se relatează potrivit unui comunicat oficial din octombrie 2018, plasat pe site-ul www.procuratura.md, conform căruia Procurorul General a dispus pornirea urmăririi penale conform elementelor infracțiunii de trafic de influență, ulterior, la cauza respectivă fiind conexate cauzele penale privind elementele infracțiunii de corupere pasivă și corupere activă. Procurorii și ofițerii anticorupție au documentat o schemă infracțională în mai multe episoade, în care au fost implicați 5 judecători, **1 procuror**⁴⁵ **din cadrul Procuraturii mun. Chișinău, Oficiul Centru**, 1 avocat, 1 asistent judiciar, 1 medic și un inculpat pe un dosar. Astfel, conform materialelor cauzei penale, s-a stabilit că, judecătorii de la Curtea de Apel, precum și cei de la Judecătoria Centru, au pretins și primit sume de bani în proporții deosebit de mari pentru a emite decizii favorabile pe mai multe cauze penale aflate în examinare. Rolul avocatului și procurorului în schemă a constat în intermedierea transmiterii mijloacelor bănești de la persoanele interesate către magistrați.

Referitor la acest caz, menționăm că, cauza penală în privința procurorului în Procuratura mun. Chișinău, Oficiul Centru, învinuit în săvârșirea infracțiunii prevăzute de art.42 alin.(5), 325 alin.(3) lit.a¹) din Codul, a fost expediată în instanța de judecată pentru examinare în fond, iar la moment este pendinte.

3. Trafic de influență

Cu referire la incidente de integritate manifestate sub forma pretinselor acțiuni de săvârșire a infracțiunii de trafic de influență, produse în împrejurări reale cu implicarea procurorilor, remarcăm următorul caz:

⁴⁴ <http://www.procuratura.md/md/newslst/1211/1/8091/>

⁴⁵ <http://www.procuratura.md/md/newslst/1211/1/7663/>



Potrivit unui comunicat oficial din octombrie 2018, plasat pe site-ul Procuraturii Generale, procurorii anticorupție au reținut, **un procuror din cadrul Procuraturii raionului Orhei**⁴⁶ și un avocat. Conform materialelor cauzei, procurorul ar fi solicitat, prin intermediul avocatului, de la soția unei persoane învinuite de punerea în circulație a drogurilor, suma de 3000 de euro, pentru recalificarea faptei penale și soluționarea chestiunii de eliberare a inculpatului din arest. De asemenea, judecătorul din cadrul judecătoriei Orhei, care a examinat în fond cauza penală respectivă, ar fi pretins de la soția inculpatului, prin avocat, suma de 2000 de euro, pentru a atenua învinuirea inculpatului, precum și a elibera persoana din arest. Astfel, în cadrul descinderilor procurorilor și ofițerilor anticorupție, în automobilul procurorului a fost găsită suma de 3000 de euro. Menționăm că, Procurorul General a dispus pornirea urmăririi penale în privința procurorului și judecătorului. Astfel, procurorii anticorupție au inițiat 3 cauze penale, conform art.324 și 325 Cod penal, pe numele judecătorului, procurorului și avocatului implicați.

Remarcăm că, la 27.05.2020, cauza penală de învinuire a procurorului în Procuratura raionului Orhei, învinuit în săvârșirea infracțiunii prevăzute de art.42 alin.(2), art.44, art.326 alin.(2) lit.b) și d) din Codul penal, a fost expediată cu rechizitoriu în instanța de judecată pentru examinare în fond, respectiv la moment cauza penală este pendinte.

4. Abuz de serviciu

Fals în acte publice

Amestec în înfăptuirea urmăririi penale

Cu referire la cazuri de abuz de serviciu, fals în acte publice și amestec în înfăptuirea urmăririi penale cu implicarea unor procurori, inclusiv cu funcții de conducere, relatăm următoarele:

1. Potrivit unui comunicat oficial al Procuraturii Generale, la 26.12.2019, Procurorul General, în temeiul a 2 acte de sesizare înregistrate la Procuratura Generală, a pornit urmărirea penală în baza articolului 327 alin.(2) lit.b) și b¹) - abuzul de serviciu și articolului 332 alin. (2) lit.b) - falsul în acte publice din Codul penal, bănuit în comiterea acestor fapte fiind **procurorul-șef al Procuraturii Anticorupție**⁴⁷.

În fond, procurorul este învinuit că în martie 2017, a primit de la V.P. o plângere pe care a înregistrat-o contrar cerințelor legale, pornind un proces penal și

⁴⁶ <http://www.procuratura.md/md/newslst/1211/1/7660/>

⁴⁷ <http://procuratura.md/md/newslst/1211/1/8205/>



ulterior urmărirea penală și falsificând în cauza penală mai multe acte procesuale. Toate aceste acțiuni au fost făcute din interese personale, precum și în interesul petentului și a mai multor persoane din anturajul lui, pentru a-i proteja de implicare în calitate de bănuți în cauza penală privind fraudă bancară - furtul miliardului și a obstrucționa cercetarea rapidă, completă și obiectivă a acestei cauze penale. Ulterior, pe lângă cele două capete de acuzare, înaintate anterior – ”abuz de serviciu” și ”fals în acte publice”, procurorii au probat încă o componentă de infracțiune în acțiunile acestuia, și anume – ”amestecul în înfăptuirea urmăririi penale”⁴⁸.

Prin urmare, Procuratura Generală a finalizat urmărirea penală și a expediat în judecată cauza penală de învinuire a șefului suspendat al Procuraturii Anticorupție de ”abuz de serviciu”, ”fals în acte publice” și ”amestecul în înfăptuirea urmăririi penale”.

2. Procuratura Anticorupție a finalizat urmărirea penală și trimis dosarul în judecată, privind învinuirea **unui procuror din cadrul Procuraturii Anticorupție, oficiul Sud**⁴⁹, care a deținut interimatul funcției de procuror-șef al Procuraturii raionului Cahul, pentru ”amestec în înfăptuirea urmăririi penale și a justiției”, precum și ”tragerea cu bună-știință la răspundere penală a unei persoane nevinovate.” Potrivit probatoriului acumulat, în decursul anului 2015, învinuitul a săvârșit acte de tragere la răspundere penală a unui șef de serviciu din cadrul Inspectoratului General de Poliție al MAI, care la rândul său, i-ar fi refuzat încetarea unei proceduri contravenționale în care era vizată o benzinărie din orașul Cantemir. În urma acțiunilor întreprinse de învinuit, în calitatea sa de procuror în Procuratura Anticorupție, victima a fost pusă sub învinuire pentru depășirea atribuțiilor de serviciu. În ianuarie 2016 dosarul în privința polițistului a fost expediat în judecată, fiind achitat ulterior de instanțele naționale de toate nivelele. De asemenea, acesta mai este acuzat și de ”amestec în înfăptuirea urmăririi penale și a justiției” în cadrul a încă două cauze penale: una aflată în gestiunea Procuraturii raionului Cahul, iar alta – aflată pe rolul Judecătorei din Cahul.

5. Îmbogățirea ilicită și spălare de bani

1. Printr-un comunicat oficial al Procuraturii, plasat pe site-ul www.procuratura.md, se anunță despre un alt dosar, inițiat pe numele **fostului șef al Procuraturii Anticorupție**⁵⁰, fiind bănuț de ”îmbogățire ilicită” și ”spălare de bani în proporții deosebit de mari, cu folosirea situației de serviciu”. Acțiunile de

⁴⁸ <http://www.procuratura.md/md/newslst/1211/1/8221/>

⁴⁹ <http://www.procuratura.md/md/newslst/1211/1/8247/>

⁵⁰ <http://www.procuratura.md/md/newslst/1211/1/8246/>



spălare de bani se prezumă a fi comise prin intermediul membrilor familiei sale, dar și ale altor persoane apropiate, înrudite, interpușe, inclusiv persoane juridice. Ulterior, fostul șef al Procuraturii Anticorupție, a fost scos de sub urmărire penală în dosarul intentat pentru îmbogățire ilicită. Motivul scoaterii de sub urmărire penală a lui constă în faptul că procurorii nu au reușit să acumuleze probele pentru a-l învinui pe fostul procuror anticorupție.

2. Fostul șef al Procuraturii pentru Combaterea Crimei Organizate și Cazuri Excepționale (PCCOCS), a ajuns să fie cercetat într-o cauză penală pentru îmbogățire ilicită⁵¹. Procuratura Anticorupție a pornit cercetările după ce s-a autosesizat în urma unei anchete realizate de Centrul de Investigații Jurnalistice. Acesta este suspectat că ar fi contribuit la acapararea unei afaceri în piscicultură pe care a înregistrat-o pe numele rudelor sale, nașul de cununie și unul dintre frați. La moment, cauza penală se află în gestiunea Procuraturii Anticorupție, la etapa de urmărire penală.

6. Exces de putere și escrocherie

Cu referire la unele incidente de integritate admise de **un fost procuror din cadrul Procuraturii Anticorupție**⁵², remarcăm că ultimul a fost pus sub învinuire pentru escrocherie în proporții deosebit de mari și exces de putere, săvârșite în interesul unui grup criminal organizat. Respectiva cauză penală a fost inițiată pe fapte ilegale și abuzive ale succesorilor cetățeanului rus la conducerea SA ”Natur Bravo”, care, prin intermediul procurorilor din cadrul Procuraturii Anticorupție, ar fi intrat în posesia bunurilor materiale ce-i aparțin. Totul s-a întâmplat în anul 2018, atunci când Procuratura Anticorupție i-a deschis un dosar penal, iar pentru ”a-l ajuta” să-și rezolve problemele de ordin juridic, au intrat în posesia a practic tuturor proprietăților pe care acesta le deținea, în valoare de peste 1,8 milioane de euro. De notat că, toate proprietățile au fost transferate în timp ce cetățeanul Federației Ruse se afla în arest preventiv la Chișinău, negocierile și actele de transmitere a drepturilor de proprietate pe respectivele bunuri fiind efectuate și semnate atât în incinta Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani, cât și în birourile Procuraturii Anticorupție.

Cu referire la hotărârile de suspendare din funcție a procurorilor remarcăm următoarea situație de fapt:

⁵¹<https://anticoruptie.md/ro/investigatii/justitie/cele-mai-grele-dosare-de-coruptie-ale-anului-2019-oamenii-legii-in-topul-clasamentului>

⁵² <http://www.procuratura.md/md/newslst/1211/1/8325/>



- în anul 2018, în temeiul demersurilor Procurorului General, Consiliul Superior al Procurorilor a emis hotărâri de suspendare din funcție a **4 procurori**, conform art.55 alin.(1) din Legea nr.3/2016, până la rămânerea definitivă a hotărârilor pe caz.

- în anul 2019, în temeiul demersurilor Procurorului General, Consiliul a emis hotărâri de suspendare din funcție a **3 procurori**, conform art.55 alin.(1) din Legea nr.3/2016.

- 9 luni ale anului 2020, în temeiul demersurilor Procurorului General, Consiliul a emis hotărâri de suspendare din funcție a **1 procuror**, conform art.55 alin.(1) din Legea nr.3/2016.

În concluzie, remarcăm că urmare a examinării incidentelor comise de către agenții publici din Procuratură, se evidențiază că, cel mai frecvent infracțiuni de *corupere pasivă, corupere activă, abuzul de serviciu, îmbogățire ilicită, falsul în acte publice*, au fost comise în mare parte de către agenți publici din cadrul Procuraturii Anticorupție, inclusiv cu funcții de conducere, care au ca atribuție esențială lupta cu corupția, însă potrivit incidentelor de integritate vizate *supra*, constatăm cu regret că raportul este invers.

Totodată, constatăm că implicarea procurorilor în cadrul acestor incidente de integritate, prin consecințele sale, contribuie la prejudicierea imaginii instituției Procuraturii și reducerea esențială a credibilității în activitatea acesteia, dar și pot aduce atingere drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

3.2. Analiza sancțiunilor disciplinare

Prin analiza abaterilor disciplinare comise de către procurori și funcționarii publici din cadrul Procuraturii, a sancțiunilor disciplinare aplicate acestora, pot fi identificate unele informații relevante în vederea aprecierii legalității, corectitudinii și uniformității deciziilor luate în cadrul ședințelor Colegiului de disciplină și etică din subordinea Consiliului Superior al Procurorilor și Comisiei de disciplină a funcționarilor publici.

Analiza aplicării sancțiunilor disciplinare, s-a efectuat sub două aspecte:

1) încălcări disciplinare admise de procurori și funcționarii publici, în dependență de funcții, de abatere disciplinară, dacă una și aceeași faptă este sancționată diferențiat;

2) subiecți implicați în incidentele de integritate (dosare penale).

Examinând aplicarea sancțiunilor disciplinare aplicate în privința procurorilor, în perioada anului 2018 – septembrie 2020, constatăm că în privința:



➤ agenților publici cu funcții de execuție au fost aplicate **52** sancțiuni disciplinare;

➤ agenților publici cu funcții de conducere au fost aplicate **6** sancțiuni disciplinare.

Cu referire la procedurile disciplinare examinate pe **parcursul anului 2018**⁵³, de către Colegiul de disciplină și etică, au fost examinate **25 de proceduri disciplinare**, în privința a 22 de procurori (abatere disciplinară a unor procurori fiind conexe și examinate într-o singură procedură).

În 5 cazuri a fost dispusă încetarea procedurii disciplinare, pe motiv că nu a fost constatată o abatere disciplinară, Colegiul limitându-se la examinarea în ședință a materialelor de procedură.

Pe parcursul anului 2018⁵⁴, la Consiliul Superior al Procurorilor au fost depuse 8 contestații asupra Hotărârilor Colegiului de disciplină și etică a procurorilor, în procedura prevăzută de art.85 alin.(3) din Legea nr.3/2016. Din numărul total –

- 4 contestații au fost formulate de către Inspekția procurorilor;
- 4 contestații – de către procurorii sancționați.

Urmare a examinării contestațiilor împotriva Hotărârilor Colegiului de disciplină și etică, Consiliul Superior al Procurorilor a decis:

• **admiterea contestațiilor:**

- cu modificarea hotărârii Colegiului în sensul agravării sancțiunii – *3 hotărâri*;
- cu modificarea hotărârii Colegiului în sensul atenuării sancțiunii – *2 hotărâri*;

• **respingerea contestațiilor:**

- cu menținerea hotărârilor Colegiului – *3 hotărâri*.

Este important a remarca faptul că, urmare a examinării hotărârilor de încetare a procedurilor disciplinare în privința a trei procurori, contestate de către Inspekția procurorilor, Consiliul a admis contestațiile și a aplicat în privința procurorilor vizați sancțiunile disciplinare –mustrarea și avertismentul (după caz).

Dinamica și categoriile sancțiunilor disciplinare, aplicate procurorilor în anul 2018, demonstrează că au fost sancționați în total **15 procurori**, respectiv pedeapsa disciplinară aplicată se prezintă după cum urmează:

- avertisment – în privința a 7 procurori;
- mustrare – în privința a 8 procurori;
- reducere a salariului - în privința a 2 procurori;
- concediere – în privința a 1 procuror.

⁵³ <http://csp.md/sites/default/files/2019-10/Raport%20de%20activit%20CDE-public%2006.03.19.pdf>

⁵⁴ http://csp.md/sites/default/files/2019-10/RAPORT%20CSP%202018_0.pdf



Notă: 2 procurori au fost sancționați de 2 și, respectiv de 3 ori.

În anul 2019 Inspekția procurorilor a înregistrat **224 de sesizări** în privința a 260 de procurori, în comparație cu anul 2018, când s-au depus **105 sesizări** în privința a 133 de procurori.

Cele mai multe sesizări au fost înaintate în privința procurorilor din Procuratura mun.Chișinău - **58**, Procuratura pentru Combaterea Crimelor Organizate și Cauze Speciale - **32**, Procuratura Anticorupție - **28**; Procuraturile raioanelor Cahul și Ungheni câte **14**; **9** sesizări în privința procurorilor din cadrul Procuraturii raionului Criuleni; câte **5** sesizări au fost înaintate în privința procurorilor din Procuraturile raioanelor Edineț, Ialoveni și Drochia, ș.a. În privința unor procurori au fost înaintate mai multe sesizări cu privire la faptele care pot constitui abateri disciplinare.

În majoritatea sesizărilor înaintate a fost invocată îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu de către procurori în activitatea ce ține de exercitarea/conducerea urmăririi penale; reprezentarea învinuirii în instanțele de judecată; cercetarea incompletă, superficială și nu sub toate aspectele a circumstanțelor cazurilor; încălcarea termenului rezonabil a urmăririi penale; controlul insuficient din partea procurorului conducător al urmăririi penale asupra activității organului de urmărire penală; adoptarea unor hotărâri ilegale și neîntemeiate; necontestarea hotărârilor ilegale pronunțate de instanțele de judecată; neprezentarea procurorului în ședințele de judecată.

De asemenea, au fost semnalate 21 de cazuri de comitere de către procurori a unor acțiuni abuzive sau coruptibile, iar 6 - de nerespectare a Codului de etică al procurorilor.

Pe toate cazurile de identificare a temeiurilor de tragere la răspundere disciplinară a procurorilor Inspekția procurorilor a emis decizii de remitere a procedurilor disciplinare Colegiului de disciplină și etică, în baza art.49 lit.b) din Legea 3/2016.

Din numărul de proceduri înregistrate, în timpul anului Colegiul a examinat **37 de proceduri disciplinare** în privința a 34 de procurori (6 restante din 2018 în privința a 6 procurori și 31 din 2019 în privința a 28 de procurori).

Examinarea procedurilor disciplinare s-a finalizat cu adoptarea a **36 de hotărâri** (30 - pe proceduri din anul 2019, 6 - din anul 2018).

Pe parcursul anului 2019⁵⁵, Colegiul de disciplină și etică a decis aplicarea sancțiunilor punitiv-disciplinare, în privința a 28 de procurori.

⁵⁵ http://csp.md/sites/default/files/2020-03/Raport%20de%20activitate%20CDE%202019__.pdf



Încetarea procedurii disciplinare, pe faptul că nu a fost comisă o abatere disciplinară – în privința a 8 procurori.

Într-un caz Colegiul a decis restituirea procedurii disciplinare Inspecției procurorilor, în legătură cu contestarea deciziei de către procurorul vizat.

La data de 31.12.2019, pe rolul Colegiului de disciplină erau pendinte 20 de proceduri disciplinare în privința a 16 procurori.

Aparatul Consiliului Superior al Procurorilor⁵⁶ a înregistrat în anul 2019 – 11 contestații asupra Hotărârilor Colegiului de disciplină și etică a procurorilor (la 1 hotărâre a CDE din 2018 și la 10 – din 2019).

Din numărul total de contestații înregistrate -

- 5 au fost formulate de către Inspecția procurorilor,
- 6 – de către procurorii sancționați.

Urmare a examinării contestațiilor împotriva Hotărârilor Colegiului de disciplină și etică, Consiliul Superior al Procurorilor a decis:

• **admiterea contestațiilor în 6 cazuri:**

- cu încetarea procedurii disciplinare - 2 hotărâri (*A.D., L.B.*);
- cu modificarea hotărârii Colegiului în sensul agravării sancțiunii – 3 hotărâri (*S.L., C.P., B.C.*);
- cu constatarea abaterii disciplinare, sistarea procedurii disciplinare, în legătură cu încetarea raporturilor de serviciu - 1 hotărâre (*E.B.*);

• **respingerea contestațiilor în 4 cazuri:**

- cu menținerea hotărârilor Colegiului de sancționare a procurorilor – 3 hotărâri (*L.C., Ig.B., E.P.*);
- cu menținerea hotărârilor Colegiului de încetare a procedurii disciplinare – 1 hotărâre. (*V.F.*).

Astfel, după finalizarea procedurilor de contestare la Consiliul Superior al Procurorilor, starea de fapt privind procedurile disciplinare reflectă că în anul 2019 au fost sancționați în total **24 de procurori**, iar dinamica și categoriile sancțiunilor disciplinare aplicate, se prezintă în felul următor:

- avertisment – în privința a 7 procurori;
- mustrare – în privința a 18 procurori;
- reducere a salariului cu 15% pe o perioadă de 3 luni – în privința a 3 procurori.

În perioada 9 luni anului 2020, Colegiul de disciplină și etică din subordinea Consiliului Superior al Procurorilor, a aplicat următoarele sancțiuni punitiv - disciplinare, după cum urmează:

⁵⁶<http://csp.md/sites/default/files/2020-06/RAPORT%20CSP%202019.pdf>



- avertisment – în privința a 8 procurori;
- muștrare – în privința a 3 procuror;
- reducerea salariului cu 15% pe o perioadă de 3 luni – în privința a 1 procurori;
- concediere – în privința a 1 procuror.

Totodată, remarcăm că toate sancțiunile aplicate în perioada 9 luni ale anului 2020, de către Colegiul de disciplină și etică, se referă la procurori cu funcție de execuție. Tot în aceeași perioadă de timp, a fost examinată 1 procedură disciplinară intentată în privința unui procuror șef din cadrul PCCOCS, care a fost recunoscut vinovat de săvârșirea abaterilor disciplinare, însă procedura a fost sistată, fără a fi aplicate careva sancțiuni disciplinare, din motivul eliberării acestuia din organele procuraturii.

Totodată, relevant este de menționat faptul că pe parcursul anului 2020, au fost inițiate mai multe proceduri disciplinare, în privința procurorilor din cadrul Procuraturii Anticorupție și PCCOCS, inclusiv procurori cu funcții de conducere, ca urmare a controalelor efectuate în cadrul acestor procuraturi specializate, în baza Dispoziției Procurorului General nr.75/33 din 09.12.2019, precum și în rezultatul admiterii și altor incidente de integritate.

Prin urmare, au fost inițiate mai multe proceduri disciplinare, care se află pendent în cadrul Colegiului de disciplină și etică, în privința următorilor **procurori din cadrul Procuraturii Anticorupție**: procuror-șef al Procuraturii Anticorupție, la moment suspendat din funcție, V.M. (2 proceduri disciplinare); adjunct al procurorului-șef al Procuraturii Anticorupție, E.V. (1 procedură disciplinară); ex-adjunct al procurorului-șef al Procuraturii Anticorupție, A.P. (1 procedură disciplinară); ex-adjunct al procurorului-șef al Procuraturii Anticorupție, A.B. (3 proceduri disciplinare); procurorilor în Procuratura Anticorupție, N.B. (3 proceduri disciplinare); O.I. (4 proceduri disciplinare); Vl.B. (1 procedură disciplinară); Gr.N. (1 procedură disciplinară); ex-procurorului D.C. (3 proceduri disciplinare); M.I. (5 proceduri disciplinare); ex-procurorului R.S. (1 procedură disciplinară); ex-procurorului S.M.(1 procedură disciplinară); ex-procurorului L.R.(2 proceduri disciplinare) -în proces de examinare la CDE. În privința ex-procurorului în Procuratura Anticorupție, V.G., au fost examinate 3 proceduri disciplinare, respectiv prin Hotărârea CSP nr.1-57/20 din 03.07.2020, i-a fost stabilită sancțiunea disciplinară – **eliberare din funcția de procuror**.

Cu referire la **procurorii din cadrul PCCOCS**, au fost intenționate următoarele proceduri disciplinare: I.N.(*avertisment*); ex-procurorului E.B.



(încetat); ex-procurorului L.B.(sistată procedura disciplinară, din motivul că procurorul și-a încetat raporturile de serviciu înainte de emiterea hotărârii cu privire la cauza disciplinară); S.R. (avertisment); ex-procurorului N.D. (încetată de CDE, contestată la CSP, la moment nu este adoptată hotărâre); A.C. (încetată pe motivul intervenirii termenului de prescripție); D.R. (avertisment- aplicat prin Hotărârea CSP din 29.10.2020); D.R. (mustrare – aplicată prin Hotărârea CSP din 29.10.2020); M.C. (avertisment- aplicat prin Hotărârea CSP din 29.10.2020); V.R. (avertisment- aplicat prin Hotărârea CSP din 22.10.2020); V.G. (mustrare- aplicată prin Hotărârea CSP din 22.10.2020); ex-procurorului adjunct al PCCOCS V.B. (prin Hotărârea CSP din 24.07.2020, recunoscut vinovat de comiterea abaterii disciplinare și a sistat procedura disciplinară, din motivul că procurorul și-a încetat raporturile de serviciu înainte de emiterea hotărârii cu privire la cauza disciplinară); V.S. (1 procedură disciplinară – în proces de examinare la CDE); R.R. (1 procedură disciplinară – în proces de examinare la CDE); S.P. (1 procedură disciplinară – în proces de examinare la CDE).

Evaluând sancțiunile aplicate în privința procurorilor în coraport cu consecințele produse ca urmare a săvârșirii abaterilor disciplinare remarcăm că nu este asigurat principiul proporționalității între gravitatea abaterii disciplinare comise de procuror și consecințele produse.

Consecințele produse sunt evaluate având în vedere atât efectele asupra persoanelor implicate în procesul judiciar în cadrul căruia s-a comis fapta, cât și efectele asupra imaginii și prestigiului Procuraturii.

Prin urmare, analizând în mod aleatoriu unele cazuri disciplinare, s-a constatat că procurorii care au admis încălcarea unor drepturi și libertăți fundamentale ale omului ca urmare a gestionării unor cauze penale, fiind efectuate mai multe măsuri speciale de investigații cu încălcări a legislației, de către Colegiul de disciplină și etică au fost dispuse soluții de încetare a cazurilor disciplinare sau aplicarea unor sancțiuni disciplinare dintre cele mai blânde, cum ar fi avertismentul (ex: procedura disciplinară intentată în privința ex-procurorului PCCOCS, N.D. și procurorului PCCOCS, D. R. a fost încetată, respectiv decizia a fost contestată de dl A.M. la CSP, la moment nu există o soluție pe caz; procurorului PCCOCS – S.R. (1 procedură încetată, iar pe altă procedură aplicat- avertisment); D.R. (avertisment- aplicat prin Hotărârea CSP din 29.10.2020); D.R. (încetată procedura de CDE și aplicată mustrare – prin Hotărârea CSP din 29.10.2020); V.R. – procedura încetată de CDE și contestată la CSP, care prin Hotărârea din 22.10.2020 i-a fost aplicat -avertisment); V. G. – procedură încetată de CDE, aplicată sancțiunea sub formă de mustrare de către CSP).



Evaluând deciziile disciplinare indicate *supra*, sub aspectul gravității încălcărilor admise de procurori și consecințele produse, în corelație cu alte proceduri disciplinare în care procurorii au admis unele încălcări mai puțin grave, cum ar fi tergiversarea efectuării urmăririi penale (ex: *procurorul din cadrul Procuraturii Căușeni, S.N.*); neasigurarea unei cercetări complete, obiective și sub toate aspectele la efectuarea urmăririi penale (ex: *procurorul din cadrul Procuraturii raionului Rezina, Gh.Z.*); neprezentarea în ședințele de judecată, aplicarea incorectă a temeiurilor de drept la emiterea unor soluții pe caz (ex: *procurorii din Procuratura Edineț I.P. și Al.P.*); încălcarea unor termene de procedură (ex: *procurorul din cadrul Procuraturii Edineț, N.P.*) sau faptul neexecutării obligațiilor asumate printr-un contract de donație, care a fost mediatizat (ex: *procurorul în Procuratura mun. Chișinău, D.B.*), procurorilor menționați le-au fost aplicate sancțiuni disciplinare cu mult mai aspre, cum ar fi muștrare, ceea ce este neechitabil.

CONCLUZII GENERALE ȘI SPECIALE:

CONCLUZII GENERALE:

➤ **Efectele incidentelor de integritate/abaterilor disciplinare asupra raporturilor de muncă:**

Incidentele de integritate/abaterile disciplinare au avut efecte negative asupra raporturilor de muncă care vizează împuternicirile și responsabilitățile specifice funcției de demnitate publică.

Gestionarea inefficientă a mediului instituțional care a determinat și creat premise pentru comiterea incidentelor de integritate/abaterilor disciplinare, a avut efecte negative inclusiv asupra performanței individuale și organizaționale.

➤ **Impactul incidentelor de integritate/abaterilor disciplinare asupra activității sau imaginii instituției:**

Impactul este unul major care a prejudiciat activitatea și disciplina de serviciu, imaginea și credibilitatea instituției pe plan intern și extern, inclusiv climatul de integritate instituțional și profesional.

CONCLUZII SPECIALE:



➤ **Unele incidente de integritate au fost comise nemijlocit de către unii agenți publici cu funcții de conducere din cadrul Procuraturii, ori s-au desfășurat sub paravanul acestora:**

Această constatăre, este una gravă care derivă din cadrul unor dosare penale intentate în privința unor procurori, în perioada anilor 2018-2020, unde unele riscuri de corupție au fost materializate.

În acest sens, de menționat că conducătorii/managerii entității publice trebuie să aibă integritate profesională și personală, să fie conștienți de activitatea pe care o desfășoară. Elaborarea standardelor etice nu asigură faptul, că personalul își va desfășura activitatea în mod integru. Integritatea este influențată de tonul stabilit de către managerul entității publice (*vezi SNCI 1, Etica și integritatea din Ordinul MF nr.189/2015*).

Tonul oferit de managerii superiori este un factor important în stabilirea unui mediu de control favorabil, care contribuie la implementarea unui sistem de control intern eficient. Dacă managerii superiori nu respectă cadrul normativ și reglementările interne, este puțin probabilă respectarea acestora de către angajații subordonați, acțiunile managerilor promovând o cultură, în care este foarte dificil de a avea un control intern eficient (*vezi SNCI 4, Abordarea și stilul de operare al conducerii din Ordinul MF nr.189/2015*).

În acest context, remarcăm că Procuratura Generală a manifestat insistență în privința responsabilizării procurorilor, prin promovarea mesajului ”zero-toleranță” față de abaterile comise.

IV. ANALIZA FACTORILOR DE RISC OPERAȚIONALI

Factorii de risc operaționali sunt factorii care rezultă din procedurile și procesele de lucru din cadrul entității publice, inclusiv: procesul decizional netransparent; organizarea deficitară a procesului de lucru; lipsa și/sau necunoașterea procedurilor; neaplicarea procedurilor; discreția excesivă și autonomie personală a agentului public la luarea deciziilor; lipsa/insuficiența mecanismelor de control și supraveghere etc.

Pentru a identifica riscurile, în primul rând este necesar de identificat și descris în mod clar procesele de lucru. Nu putem evalua riscurile înainte de a cunoaște unde exact acestea ar putea să se materializeze.

În acest context, remarcăm că în cadrul Procuraturii nu au fost documentate procesele de lucru, conform prevederilor SNCI 11, aprobat prin Ordinul



Ministrului Finanțelor nr. 189/05.11.2015, acesta urmând a constitui o acțiune inclusă spre realizare în planul de integritate instituțională, care va fi elaborat în baza rezultatelor evaluării instituționale indicate în prezentul raport.

Cu toate acestea, la etapa actuală s-a realizat o analiză a proceselor de lucru considerate vulnerabile din Procuratură, care vor fi expuse evaluării riscurilor de fraudă și corupție în cadrul acestui capitol al raportului.

Analiza detaliată a procesului de lucru permite identificarea factorilor de risc operaționali care au stat la baza apariției incidentelor de integritate în acest domeniu, precum și depistarea altor factori de risc care eventual pot genera riscuri de corupție.

Prin urmare, cu referire la activitățile vulnerabile identificate, considerăm relevant de a ne referi la factorii de risc operaționali, constatați la etapa de analiză a proceselor de lucru, care se află sub controlul entității publice și pot fi înlăturați sau diminuați prin măsuri manageriale și/sau o aplicare corectă a legislației.

Domeniul de activitate al Procuraturii este unul destul de complex. Cu toate acestea activitățile de bază rămân exercitarea și conducerea urmăririi penale și reprezentarea învinuirii în instanțele de judecată.

Astfel, în conformitate cu prevederile art.5 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, în condițiile legii, Procuratura îndeplinește următoarele funcții:

- a) conduce și exercită urmărirea penală și reprezintă învinuirea în instanța de judecată;
- b) organizează, conduce și controlează activitatea organelor de urmărire penală în cadrul procesului penal;
- c) efectuează, inclusiv din oficiu, controlul asupra respectării legislației privind activitatea specială de investigații;
- d) efectuează, inclusiv din oficiu, controlul asupra respectării legislației privind înregistrarea sesizărilor despre săvârșirea sau pregătirea săvârșirii unor infracțiuni;
- e) pornește, examinează și participă la judecarea cauzelor contravenționale;
- f) asigură asistența juridică internațională în materie penală și colaborarea internațională în domeniul său de activitate;
- g) participă la implementarea unitară a politicii naționale și internaționale a statului în materie penală;
- h) prezintă propuneri privind perfecționarea legislației și participă la elaborarea de acte normative în domeniul său de activitate;
- i) aplică măsurile de protecție a martorilor, a victimelor infracțiunii și a altor participanți la procesul penal;



j) în cazul neînceperii sau al încetării urmăririi penale, în condițiile legii, intenționează acțiunea civilă și participă la examinarea acesteia;

k) exercită controlul privind respectarea legilor în aplicarea măsurilor de protecție a martorilor, a victimelor infracțiunii și a altor participanți la procesul penal;

l) examinează cereri și petiții conform competenței.

Toate aceste funcții ale Procuraturii reprezintă anumite procese de lucru complexe care sunt realizate de agenții publici din cadrul entității. Anume de implicarea fiecăruia dintre agenții publici și integritatea fiecăruia depinde corectitudinea și rezultatul final al acestor procese complexe.

Luând în considerare funcțiile Procuraturii, precum și domeniile de interes sporit manifestat de societate în ultima perioadă, în cele ce urmează vor fi analizate următoarele procese:

4.1. Procedura de aplicare a unor dispoziții legale ce țin de discreția procurorului

În conformitate cu prevederile art.53 din Codul penal, intitulat „Liberarea de răspundere penală”, „*Persoana care a săvârșit o faptă ce conține semnele componenței de infracțiune poate fi liberată de răspundere penală de către procuror în cadrul urmăririi penale și de către instanța de judecată la judecarea cauzei în cazurile:*

- a) minorilor;
- b) tragerii la răspundere contravențională;
- c) renunțării de bună voie la săvârșirea infracțiunii;
- d) căinței active;
- e) schimbării situației;
- f) liberării condiționate;
- g) prescripției de tragere la răspundere penală”.

Printre cazurile de liberare de răspundere penală, enumerate la art.53 din Codul penal, implică mai multe riscuri în procesul de atribuire a discreției procurorului la luarea unei soluții pe cauza penală, aplicarea prevederilor art.55 „*Liberarea de răspundere penală cu tragerea la răspundere contravențională*” și art.59 din Codul penal coraborat cu art.510 din Codul de procedură penală „*Suspendarea condiționată a urmăririi penale*”.



Conform prevederilor art.55 din Codul penal, „Persoana care a săvârșit pentru prima oară o infracțiune ușoară sau mai puțin gravă, cu excepția infracțiunilor prevăzute la art.181, 256, art.264 alin.(2), art.264¹, 303, 314, art.326 alin.(1) și (1¹), art.327 alin.(1), art.328 alin.(1), art.332 alin.(1), art.333 alin.(1), art.334 alin.(1) și (2), art.335 alin.(1) și art.335¹ alin.(1), poate fi liberată de răspundere penală și trasă la răspundere contravențională în cazurile în care și-a recunoscut vina, a reparat prejudiciul cauzat prin infracțiune și s-a constatat că corectarea ei este posibilă fără a fi supusă răspunderii penale.

Alin.(2) din norma penală prenotată *supra*, prevede că persoanelor liberate de răspundere penală în conformitate cu alin.(1) li se aplică următoarele sancțiuni contravenționale:

- a) amendă în mărime de pînă la 150 de unități convenționale;
- b) privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la 3 luni la un an;
- c) privarea de dreptul de a deține anumite funcții pe un termen de la 3 luni la un an;
- d) privarea de dreptul special de a conduce vehicule pe un termen de la 6 luni la 3 ani;
- e) privarea de dreptul special de a deține armă și de portarmă pe un termen de la 3 luni la un an;
- f) muncă neremunerată în folosul comunității pe o durată de la 10 la 60 de ore;
- g) arest contravențional de pînă la 30 de zile.

În conformitate cu prevederile art.59 din Codul penal, în privința persoanei puse sub învinuire pentru săvârșirea unei infracțiuni ușoare sau mai puțin grave, care își recunoaște vinovăția și nu prezintă pericol social, urmărirea penală poate fi suspendată condiționat, cu liberarea ulterioară de răspundere penală în conformitate cu procedura penală, dacă corectarea acestei persoane este posibilă fără aplicarea unei pedepse penale.

CONSTATĂRI:

Pentru verificarea stării de fapt la acest compartiment, a fost supusă analizei respectarea dispozițiilor legale prevăzute la art.54-59 din Codul penal și modul de punere în aplicare de către procurori a indicației Procuraturii Generale privind aplicarea corectă a completărilor și modificărilor operate în Codul penal și Codul de procedură penală prin Legea nr.292 din 21.12.2007, în vigoare de la 08.02.2008 (nr.11-2.2d/08-860 din 12.02.2008), cât și a celor operate prin Legea nr.163 din 20.07.2017, în vigoare de la 20.12.2017 și a Instrucțiunii Procuraturii Generale cu



caracter general cu privire la aplicarea unor dispoziții legale ce țin de liberarea de răspundere penală nr.11-3d/18-606 din 07.03.2018.

Analiza situației la compartiment, prin prisma verificării în Secția unificare a practicii în domeniul urmăririi penale din cadrul Direcției urmărire penală și criminalistică a Procuraturii Generale a cauzelor penale cu soluții de încetare a urmăririi penale cu liberarea persoanelor de răspundere penală în baza art.54-59 din Codul penal, precum și de suspendare condiționată a urmăririi penale, analiza stării de fapt în domeniul aplicării de către procurori a procedurilor discreționare, analiza categoriilor de erori admise de către procurori și reprezentanții organelor de urmărire penală la cercetarea infracțiunilor pentru care se dispune liberarea de răspundere penală, precum și identificarea cauzelor ce favorizează comiterea ilegalităților, exemplele negative, a constatat unele aspecte problematice la efectuarea investigațiilor.

După categoriile de încălcări admise de către procurori și reprezentanții organelor de urmărire penală, se relevă următoarele deficiențe:

- încetarea urmăririi penale cu liberarea persoanei de răspundere penală în lipsa unor informații privind condamnările penale anterioare;
- nerespectarea condițiilor *sine qua non* la aplicarea suspendării condiționate a urmăririi penale;
- neîncasarea de la persoana corespunzătoare a cheltuielilor judiciare, suportate de către stat pentru desfășurarea procesului penal la efectuarea testărilor alcoolscopice, examenelor medicale, constatărilor și expertizelor;
- la aplicarea procedurii discreționare nu se întreprind măsurile necesare în vederea stabilirii cuantumului prejudiciului aflat în legătură cu săvârșirea infracțiunii;
- neacumularea informațiilor necesare care ar caracteriza personalitatea făptuitorilor;
- odată cu suspendarea condiționată a urmăririi penale, procurorii nu expediază la organul de poliție în a cărui rază teritorială locuiește învinuitul, informația respectivă pentru stabilirea controlului privind respectarea obligațiilor determinate de procuror în ordonanța de suspendare condiționată a urmăririi penale, cu cerința informării neîntârziată în cazul în care aceste condiții au fost încălcate;
- suspendarea condiționată a urmăririi penale pe un termen mai mare de 1 an de zile, prin adoptarea soluțiilor de liberare a persoanei de răspundere cu întârzieri de câteva luni.

Urmare a evaluării procedurii de aplicare a dreptului discreționar de către procurori, au fost identificate un șir de riscuri, materializarea cărora ar putea afecta



direct drepturile și libertățile omului, precum și afectează caracterul obiectiv, complet și sub toate aspectele a investigațiilor penale.

Prin urmare, problemele care derivă din unele cauze penale, pe care s-a aplicat discreția procurorilor pot încuraja sau genera următoarele riscuri:

Riscuri tipice de corupție:

- riscul coruperii pasive/active;
- riscul abuzului de serviciu;
- riscul depășirii atribuțiilor de serviciu;
- riscul traficului de influință;
- riscul neglijenței în serviciu.

Riscuri specifice (asociate unor riscuri de corupție):

- riscul afectării caracterului obiectiv al efectuării urmăririi penale;
- riscul încălcării drepturilor și libertăților omului.

4.2. Procedura calificării de către procurori a faptelor penale de escrocherie, prevăzută de art.190 din Codul penal

Codul penal al Republicii Moldova, la art.14 reglementează noțiunea de infracțiune, potrivit căruia *„Infracțiunea este o faptă (acțiune sau inacțiune) prejudiciabilă, prevăzută de legea penală, săvârșită cu vinovăție și pasibilă de pedeapsă penală”*.

De asemenea, art.51 din Codul penal, stabilește temeiul răspunderii penale, potrivit căruia: *„(1) Temeiul real al răspunderii penale îl constituie fapta prejudiciabilă săvârșită, iar componenta infracțiunii, stipulată în legea penală, reprezintă temeiul juridic al răspunderii penale. (2) Răspunderii penale este supusă numai persoana vinovată de săvârșirea infracțiunii prevăzute de legea penală”*.

La rândul său, art. 52 din Codul penal, reglementează noțiunea componentei de infracțiune, potrivit căruia: *„(1) Se consideră componentă a infracțiunii totalitatea semnelor obiective și subiective, stabilite de legea penală, ce califică o faptă prejudiciabilă drept infracțiune concretă. (2) Componenta infracțiunii reprezintă baza juridică pentru calificarea infracțiunii potrivit unui articol concret din prezentul cod”*.



Potrivit art.113 din Codul penal, se consideră **calificare a infracțiunii** determinarea și constatarea juridică a corespunderii exacte între semnele faptei prejudiciabile săvârșite și semnele componentei infracțiunii, prevăzute de norma penală.

Dispozitivul normei penale prevăzute de art.190 din Codul penal, incriminează fapta prejudiciabilă de escrocherie, cu agravantele sale, potrivit căruia: „Escrocheria, adică dobândirea ilicită a bunurilor altei persoane prin inducerea în eroare a unei sau a mai multor persoane prin prezentarea ca adevărată a unei fapte mincinoase sau ca mincinoasă a unei fapte adevărate, în privința naturii, calităților substanțiale ale obiectului, părților (în cazul în care identitatea acestora este motivul determinant al încheierii actului juridic) actului juridic nul sau anulabil, ori dacă încheierea acestuia este determinată de comportamentul dolosiv sau viclean care a produs daune considerabile”.

CONSTATĂRI:

Ca urmare a analizei efectuate, s-a constatat următoarea stare de fapt în domeniul aplicării legii penale de către procurori, preponderent la calificarea acțiunilor pretinse a fi ilegale în baza prevederilor art.190 din Codul penal, după cum urmează:

În ultima perioadă de timp, au parvenit multiple plângeri în adresa Procurorului General, în care se invocă că organele de urmărire penală în comun cu procurorii continuă practici negative de implicare ilegală în soluționarea unor conflicte civile făcându-se uz de instrumentariul penal.

Problema dată a fost sesizată chiar de la începutul mandatului de Procurorul General și, cu mai multe ocazii, corpul de procurori a fost orientat asupra necesității excluderii acestor practici vicioase, anchetele penale urmând să vizeze în exclusivitate infracțiuni.

Majoritatea procurorilor au făcut concluziile corespunzătoare din mesajul Procuraturii Generale și, în acest sens, ne vorbesc și cifrele ce rezultă din statistica judiciară, numărul de cauze penale privind escrocheriile fiind în primele 7 luni 2020 în descreștere cu - 29,2%, comparativ cu aceeași perioadă a anului trecut (1239 escrocherii înregistrate în 2019 comparativ cu 876 escrocherii înregistrate în anul curent).

În același timp, analizând circumstanțele de fapt în raport cu volumul complex al anchetei pe cele 876 de cauze penale inițiate în anul curent pe fapte de escrocherie, dintre care 50 cauze au fost clasate pe motive de reabilitare, iar altele, 681 sunt pendinte, se constată că pe acest segment de activitate avem prea multe



rezerve ce ne diminuează considerabil randamentul, eficiența prestației, făcând ca o bună parte a aparatului de anchetă să lucreze doar pe aceste categorii de infracțiuni, lăsând în nelucrare alte cauze de o complexitate deosebită care afectează determinant drepturile și interesele oamenilor, persoanelor juridice, statului.

În context, analizele efectuate scot în vileag faptul, că veriga cea mai problematică în procesul de examinare a sesizărilor despre escrocherii și de realizare a urmăririi penale pe aceste categorii de infracțiuni se regăsește la etapa inițială a procesului penal și este determinată de formalismul manifestat la aprecierea circumstanțelor de fapt sesizate și pornirea pripită a urmăririi penale.

Respectiv, organul de urmărire penală nu verifică toate prevederile legale necesare pentru pornirea urmăririi penale în cazul infracțiunilor specificate, inițiind anchete fără analiza sesizărilor despre infracțiuni, în prezența proceselor civile sau a relațiilor de natură contractuală evidentă a căror soluționare nu poate fi parte componentă a infracțiunilor date.

Cu regret, în astfel de situații se pune la îndoială rezonabilă diligența abordată de către procurori, deoarece sunt total ignorate prevederile prevăzute la art.274 alin.(1) din Codul de procedură penală, unde este stipulat că organul de urmărire penală sau procurorul sesizat în modul prevăzut în art.262 și 273, dispune în termen de 30 de zile, prin ordonanță, începerea urmăririi penale în cazul în care, din cuprinsul actului de sesizare sau al actelor de constatare, *rezultă cel puțin o bănuială rezonabilă că a fost săvârșită o infracțiune* și nu există vreuna din circumstanțele care exclud urmărirea penală.

Nemijlocit în art.6 pct.4³⁾ din Codul de procedură penală termenul de *bănuială rezonabilă* a fost reglementat ca fiind - suspiciune care rezultă din existența unor fapte și/sau informații care ar convinge un observator obiectiv că s-a comis ori se pregătește comiterea unei infracțiuni imputabile unei anumite ori anumitor persoane și că nu există alte fapte și/sau informații care înlătură caracterul penal al faptei ori dovedesc neimplicarea persoanei.

Astfel, organul de urmărire penală, contrar obligației de a analiza obiectiv și complet circumstanțele actelor de sesizare, nu purcede la verificarea corespunzătoare a lor și omite neîntemeiat să ia în considerație următoarele aspecte importante și indispensabile unei porniri a urmăririi penale într-un asemenea caz:

Articolul 190 din Codul penal a fost modificat prin *Legea nr.179 din 26.07.2018 pentru modificarea și completarea unor acte legislative*, potrivit căreia în dispoziția alineatului (1), textul „*înșelăciune sau abuz de încredere*” s-a substituit cu textul „*inducerea în eroare a unei sau a mai multor persoane prin prezentarea ca adevărată a unei fapte mincinoase sau ca mincinoasă a unei fapte adevărate, în privința naturii,*



calităților substanțiale ale obiectului, părților (în cazul în care identitatea acestora este motivul determinant al încheierii actului juridic) actului juridic nul sau anulabil, ori dacă încheierea acestuia este determinată de comportamentul dolosiv sau viclean care a produs daune considerabile.”.

Totodată, la 15 noiembrie 2018 Curtea Constituțională a pronunțat decizia nr.126 de inadmisibilitate a sesizării nr.152g/2018, privind excepția de neconstituționalitate a textului din dispoziția alineatului (1) al articolului 190 din Codul penal. Astfel, Curtea a admis că prin noua redacție a articolului 190 alin.(1) din Codul penal a fost detaliată latura obiectivă a infracțiunii de escrocherie, legislatorul urmărind scopul eliminării unei interpretări extensive defavorabile. Curtea a statuat că textul „*inducerea în eroare a unei sau a mai multor persoane prin prezentarea ca adevărată a unei fapte mincinoase sau ca mincinoasă a unei fapte adevărate, în privința naturii, calităților substanțiale ale obiectului, părților (în cazul în care identitatea acestora este motivul determinant al încheierii actului juridic) actului juridic nul sau anulabil, ori dacă încheierea acestuia este determinată de comportamentul dolosiv sau viclean*” conduce la ideea că consimțământul victimei este viciat la momentul încheierii actului juridic prin manopere frauduloase comise cu intenție de către autorul infracțiunii. Autorul îi creează victimei o reprezentare falsă a realității. Neexecutarea obligațiilor care derivă dintr-un contract încheiat nu poate fi calificată ca infracțiune de escrocherie, dacă nu s-a stabilit că s-au folosit manopere frauduloase față de creditorul obligației până la și pentru încheierea contractului.

În foarte multe cauze inițiate în baza art.190 din Codul penal, obiectul investigației, de fapt, vizează nemijlocit un litigiu civil referitor la executarea anumitor contracte, aflate pe rolul instanței de judecată și în privința căruia, la momentul inițierii urmăririi penale, nu exista o hotărâre judiciară definitivă sau părțile au omis termenul de prescripție pentru inițierea acțiunilor civile și încearcă să-și soluționeze litigiile prin sesizarea organului de urmărire penală.

În contextul celor elucidate, reținem că pornirea neîntemeiată a urmăririi penale are și un șir de consecințe negative, care sunt urmate de anunțări în căutare a persoanelor învinuite, solicitarea emiterii mandatelor de arestare preventivă, punerea neîntemeiată a sechestrului, aplicarea măsurilor de constrângere, aduceri silite, rețineri, percheziții, sechestre, inclusiv a bunurilor care aparțin persoanelor terțe.

Prin urmare, problemele care derivă din unele cauze penale, pot încuraja sau genera următoarele riscuri:

Riscuri tipice de corupție:

- riscul coruperii pasive/active;
- riscul abuzului de serviciu;



- riscul depășirii atribuțiilor de serviciu;
- riscul traficului de influență;
- riscul neglijenței în serviciu.

Riscuri specifice (asociate unor riscuri de corupție):

- riscul afectării caracterului obiectiv al efectuării urmăririi penale;
- riscul încălcării drepturilor și libertăților omului, persoanelor juridice și statului.
- riscul pornirii neîntemeiate a urmăririi penale.

4.3. Procedura de renunțare la învinuire a procurorului în cadrul proceselor de judecare a cauzelor penale

Potrivit **art. 53 din Codul de procedură penală** „(1) La examinarea cauzei penale în instanța de judecată, procurorul are următoarele *atribuții*:

1) reprezintă învinuirea în numele statului și prezintă în ședința de judecată probele acuzării;

2) participă la examinarea probelor prezentate de partea apărării, prezintă noi probe necesare pentru confirmarea acuzării, face demersuri și își expune părerea asupra chestiunilor ce apar în timpul dezbaterilor judiciare;

3) cere de la instanța de judecată cauza penală pentru a formula inculpatului o acuzare mai gravă și a administra noi probe dacă, în urma cercetării judecătorești, se constată că inculpatul a săvârșit și alte infracțiuni, iar probele sunt insuficiente;

4) modifică încadrarea juridică a infracțiunii săvârșite de inculpat dacă cercetările judiciare confirmă că inculpatul a săvârșit această infracțiune;

5) face demers în instanța de judecată de a întrerupe examinarea cauzei penale pe un termen prevăzut de prezentul cod pentru a înainta noi probe care confirmă acuzarea adusă inculpatului în cazul efectuării incomplete a urmăririi penale;

6) dă indicații în scris organului de urmărire penală privitor la efectuarea unor acțiuni procesuale asupra probelor suplimentare sau a noilor infracțiuni;

7) dispune, printr-o ordonanță, aducerea silită în instanța de judecată, în condițiile art.199, a persoanelor incluse în lista prezentată instanței, precum și a persoanelor solicitate pentru administrarea probelor noi sau suplimentare;



8) își expune părerea în dezbaterile judiciare asupra faptei infracționale săvârșite de inculpat, încadrării ei în baza legii penale și pedepsei care urmează a fi aplicată;

9) declară apel sau, după caz, recurs privind latura penală și latura civilă a cauzei, le retrage în modul prevăzut de prezentul cod.

Alin.(2) din aceeași normă, prevede că „La judecarea cauzei penale în instanța de judecată, procurorul dispune și de alte drepturi și obligații prevăzute de prezentul cod.”

Conform prevederilor **art. 320 alin. (5) din Codul de procedură penală** ” Dacă, în procesul judecării cauzei, ansamblul de probe cercetate de instanța de judecată nu confirmă învinuirea adusă inculpatului, procurorul este obligat să renunțe parțial sau integral la învinuire. Renunțarea procurorului la învinuire se face prin ordonanță motivată și atrage adoptarea de către instanța de judecată a unei sentințe de achitare sau de încetare a procesului penal”.

CONSTATĂRI:

Urmare a evaluării procedurii de renunțare a procurorului la învinuire în instanța de judecată în cauzele penale au fost identificate un șir de riscuri, materializarea cărora ar putea afecta direct drepturile și libertățile părților în proces în special al părților vătămate:

Riscuri tipice de corupție:

- riscul coruperii pasive/active;
- riscul traficului de influență;
- riscul abuzului de serviciu;
- riscul depășirii atribuțiilor de serviciu.

Riscuri specifice (asociate unor riscuri de corupție):

- lipsa reglementărilor privind procedura propriu zisă de renunțare la învinuire a procurorului;
- lipsa unei norme privind controlul ierarhic superior în cazul renunțării la învinuire;
- încălcarea drepturilor participanților la proces prioritar al părților vătămate.

V. DESCRIEREA RISCURILOR



Matricea probabilității și impactului riscurilor de corupție:

Riscurile de corupție identificate au fost analizate în funcție de nivelul pericolului pe care-l reprezintă pentru societate și pentru entitatea publică. Descrierea riscurilor de corupție a fost expusă în matricea probabilității și impactului, prin aplicarea metodei „scala calitativă”.

Matricea analizei riscurilor de fraudă și corupție include o scală cu 3 trepte și 9 valori pentru expunerea la risc, bazată pe o combinație dintre probabilitate (pe orizontală) și impact (pe verticală).

Matricea analizei riscurilor de corupție identificate în cadrul Procuraturii conform probabilității de apariție și a impactului acestora:

IMPACT ÎNALT	Riscul abuzului de serviciu Riscul îmbogățirii ilicite	Riscul coruperii pasive/active; Favorizarea anumitor persoane fizice sau juridice;	Riscul admiterii și neraportării influențelor necorespunzătoare în activitate;
IMPACT MEDIU	Riscul falsului în acte publice.	Conflictul de interese; Riscul scurgerii de informații cu accesibilitate limitată;	Riscul traficului de influență
IMPACT SCĂZUT	Utilizarea resurselor administrative în interes personal;	Riscul depășirii atribuțiilor de serviciu	Riscul neglijenței în serviciu
	PROBABILITATE MICĂ	PROBABILITATE MEDIE	PROBABILITATE ÎNALTĂ

	Grad de risc înalt
	Grad de risc mediu
	Grad de risc minor

Riscul admiterii și neraportării influențelor necorespunzătoare în activitate – risc cu un impact și probabilitate înaltă de materializare în activitatea Procuraturii, inclusiv determinată de familiarizarea scăzută a procurorilor și



ceilorlați funcționari publici din cadrul Procuraturii cu mecanismul de „declarare” și „apărare” împotriva eventualelor ingerințe în activitate. Acest fapt este confirmat prin rezultatele sondajului realizat în rândul agenților publici din cadrul Procuraturii. Condiții ce facilitează admiterea influențelor necorespunzătoare se identifică în special în cadrul procuraturilor teritoriale și specializate, care au în gestiunea cauze penale.

Riscul traficului de influență - reprezintă riscuri cu o probabilitate înaltă de materializare în activitatea Procuraturii, având un impact mediu. Concluzia reiese din numărul de cauze penale pornite în privința procurorilor pe aceste fapte infracționale, unde din analiza acestora rezultă că preponderent în schemele infracționale sunt implicați pe lângă procurori și alți actori din justiție, cum ar fi judecători și avocați.

Riscul coruperii pasive/active și riscul aditerii favoritismului - reprezintă riscuri cu o probabilitate medie de materializare în activitatea Procuraturii, dar și cu impact înalt, inclusiv asupra reputației entității. Concluzia derivă nu doar din vulnerabilitățile constatate în procesul evaluării riscurilor, dar și din cauzele penale în care sunt vizați procurorii.

Prin urmare, potrivit atribuțiilor funcționale, procurorii gestionează cauze penale, exercitând și conducând urmărirea penală, precum și reprezentând învinuirea în instanțele de judecată. Astfel, riscul pretinderii, acceptării sau primirii, de către procurori a bunurilor, serviciilor, privilegiilor sau altor avantaje ce nu li se cuvin este caracteristic procesului de luare a deciziilor în cadrul anchetelor penale, precum și favorizării anumitor persoane fizice sau juridice în defavoarea altora.

Riscul aditerii abuzului de serviciu – cu o probabilitate mică de materializare, dar impact grav, inclusiv asupra reputației Procuraturii. Faptul că în unele incidente sunt implicați manageri operaționali, ar putea determina și agenții publici cu funcții de execuție să se implice în manifestări de corupție, ținând cont de vulnerabilitatea domeniului de competență și persistența punctelor slabe în cadrul proceselor de lucru desfășurate. Rolul managerilor în identificarea și eliminarea punctelor sensibile în cadrul proceselor de lucru, precum și adoptarea unor măsuri eficiente de control și supraveghere, este esențială pentru atingerea obiectivelor operaționale ale entității publice.

Riscul neglijenței în serviciu – reprezintă un risc cu o probabilitate mică de materializare în cadrul Procuraturii, datorită specificului activității entității publice. Cu toate acestea riscul neglijenței în serviciu ar putea avea un impact scăzut.



Probabilitatea mică de materializare derivă inclusiv din multitudinea încălcărilor constatate pe intern și sancțiunilor disciplinare aplicate. Riscul în cauză se materializează în principal prin manifestarea unei atitudini neconștiincioase a agenților publici față de executarea anumitor obligații funcționale, care însă datorită existenței în cadrul Procuraturii a nivelului de control ierarhic superior, permite constatarea pe intern a unor asemenea încălcări.

Riscul nedeclarării conflictului de interese – cu o probabilitate medie de materializare și respectiv impact mediu. Riscul ar putea să se materializeze în condiții speciale de desfășurare a activității, în cazul procurorilor din procuraturile teritoriale și specializate, în care probabilitatea existenței unui interes personal urmărit, în mod direct sau indirect, pentru sine sau pentru persoanele apropiate, este mai mare. În ultimii ani deși, pe interior nu au fost constatate cazuri de conflicte de interese, însă potrivit informațiilor publice oferite de ANI, asemenea cazuri au fost înregistrate, respectiv au fost constatate cazuri de materializare a acestui risc, iar persistența punctelor slabe în climatul de integritate determină probabilitatea materializării acestui risc și în viitor.

Riscul depășirii atribuțiilor de serviciu – cu o probabilitate medie de materializare, dar impact scăzut. Riscul invocat ar putea să se materializeze datorită specificului activității Procuraturii.

Riscul falsului în acte publice – reprezintă un risc cu probabilitate mică de realizare, având un impact mediu asupra activității Procuraturii. La fel ca și alte riscuri, datorită specificului activității Procuraturii persistă riscul materializării acestuia, deși într-un număr mai redus. Faptul materializării riscului de fals în acte publice, în perioada de referință evaluării riscurilor în Procuratură, se confirmă și prin cauzele penale pornite în privința unor procurori, inclusiv cu funcții de conducere.

Riscul scurgerii de informații cu accesibilitate limitată – reprezintă un risc cu probabilitate medie de materializare și impact mediu. Luând în considerare specificul activității Procuraturii, care gestionează cauze penale, în care informația deținută este de accesibilitate limitată, rezultă că un asemenea risc persistă. La fel, persistența acestui risc este determinat de faptul că la etapa urmăririi penale urmează să fie asigurat principiul confidențialității pentru a asigura realizarea scopului procesului penal, respectiv materializarea acestui risc este suficient de evidentă. Mai mult ca atât, inclusiv în anul 2020, a fost materializat un asemenea risc al scurgerii de informații în mass media de la audierea unui participant, în cadrul unui dosar penal, unde s-a utilizat înregistrarea video și audio a procesului



de audiere. Respectiv, pe acest fapt Procuratura Generală s-a autosesizat și a fost pornită o cauză penală.

Riscul îmbogățirii ilicite – constituie un risc cu probabilitate mică de realizare, însă cu impact destul de înalt, inclusiv asupra imaginii instituției Procuraturii. Faptul că acest risc este destul de evident în cadrul Procuraturii se confirmă prin numărul mare de verificări efectuate de către ANI, pe faptul nedeclarării averilor, unde în calitate de subiecți figurează procurori, prin investigațiile jurnalistice efectuate, precum și a cauzelor penale pornite în privința procurorilor.

Riscul utilizării resurselor administrative în interes personal – reprezintă un risc cu probabilitate mică de materializare și cu impact scăzut. În cadrul Procuraturii acest risc persistă a fi materializat, preponderent în cazul utilizării automobilelor de serviciu în interes personal.

VI. PRIORITĂȚI PENTRU IMPLEMENTARE:

Urmare a analizei se constată necesitatea prioritară de intervenție în vederea eliminării sau minimalizării impactului riscurilor identificate în activitatea Procuraturii.

Astfel, în vederea excluderii vulnerabilităților instituționale și riscurilor de corupție menționate, Procuratura urmează să își traseze următoarele priorități de implementare:

1. În domeniul perfecționării cadrului normativ intern și a procedurilor aferente executării proceselor de lucru precum și minimalizării impactului riscurilor de corupție în cadrul acestor procese de lucru:

1.1. Evaluarea anticorupție a cadrului normativ/departamental existent și a proiectelor de acte normative elaborate, aferent activității entității publice, urmată de formularea recomandărilor în vederea îmbunătățirii și excluderii factorilor de risc identificați, în baza *Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte normative departamentale*⁵⁷, sau după caz în baza unei Metodologii de efectuare a expertizei anticorupție interne, elaborate și aprobate;

1.2. Elaborarea și aprobarea unei *Strategii de management al riscurilor în Procuratură*, în baza căreia se identifică, înregistrează, evaluează, controlează,

⁵⁷Metodologia de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative aprobată prin Hotărârea Colegiului CNA Nr.6 din 20.10.2017



monitorizează și raportează sistematic riscurile, inclusiv riscurile de fraudă și corupție, conform recomandărilor indicate în SNCI 9;

1.3. Descrierea detaliată a principalelor procese/proceduri de activitate și evaluarea acestora prin prisma potențialelor riscuri de corupție aferente, conform SNCI 11.

1.4. Analiza structurală a entității publice, a regulamentelor de activitate ale subdiviziunilor, precum și a fișelor de post ale agenților publici în vederea confirmării corespunderii la atribuțiile desfășurate;

1.5. Consolidarea mecanismului intern de denunțare a influențelor necorespunzătoare, inclusiv cu garantarea confidențialității;

1.6. Asigurarea transparentizării informațiilor cu privire la activitatea Procuraturii, inclusiv prin asigurarea perfectării și funcționării paginilor web ale procuraturilor specializate și publicarea informațiilor necesare;

1.7. Ajustarea Ordinului Procurorului General nr.8/35 din 18.02.2015, în conformitate cu prevederile Legii nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale;

1.8. Propunerea de revizuire a prevederilor pct.6.3.2. din Codul de etică al procurorilor, care să vină în concordanță cu regimul juridic al cadourilor, reglementat de prevederile art.16 al Legii integrității nr.82/2017.

1.9. Elaborarea și aprobarea unui Cod de etică a funcționarilor publici din cadrul Procuraturii, care ar urma să conțină norme de etică și conduită adaptate specificului funcției.

2. În domeniul aplicării măsurilor anticorupție și a sistemului de control intern managerial

2.1. Revizuirea tuturor actelor normative interne cu referire la respectarea politicilor anticorupție și ajustarea acestora la modificările legislative survenite;

2.2. Implementarea conformă a sistemului de management financiar și control în cadrul Procuraturii prin aplicarea adecvată a Standardelor Naționale de Control Intern în sectorul public și a prevederile art.27 al Legii integrității nr.82/2017, cu ajustarea cadrului normativ intern la capitolul dat;

2.3. Instituirea Registrului riscurilor entității publice, în conformitate cu prevederile SNCI nr.9, inclusiv cu includerea riscurilor de corupție aferente activităților desfășurate;

2.4. Asigurarea instruirii agenților publici din cadrul Procuraturii privind măsurile de asigurare a integrității instituționale, răspunderea pentru lipsa



integrității în sectorul public, standardele de comportament etic, inclusiv cu privire la măsurile anticorupție prevăzute de Legea integrității nr.82/2017, precum și cu reglementările de prevenire a fraudelor și corupției, de raportare a fraudelor și neregularităților, influențelor necorespunzătoare precum și altor încălcări.

2.5. Asigurarea cercetării complete și obiective a neconformităților și ilegalităților constatate/admise în cadrul proceselor de lucru de către agenții publici ai Procuraturii;

2.6. Solicitarea Certificatului de cazier de integritate în cadrul procedurii de angajare a agenților publici (funcționarii publici), în conformitate cu prevederile art.11 alin.(2) lit.a) din Legea integrității nr.82/2017.

2.7. Publicarea pe pagina web oficială a Procuraturii a Registrului special de evidență a cadourilor, conform dispozițiilor art.16 alin.(5) lit.g) din Legea integrității nr.82/2017.

2.8. Revizuirea procedurilor interne cu privire la utilizare eficientă și economă a resurselor entității (automobilul de serviciu, rețeaua de telefonie mobilă etc.).

2.9. Intensificarea controlului managerial asupra respectării regimului juridic al incompatibilităților și restricțiilor în ierarhie.

2.10. Intensificarea controlului managerial asupra neadmiterii și tolerării unor influențe necorespunzătoare, inclusiv tragerea la răspundere disciplinară a agenților publici care își desfășoară activitatea profesională fără a respinge influențele necorespunzătoare la care sunt supuși sau fără a denunța influențele necorespunzătoare pe care nu le pot respinge de sine stătător.

2.11. Intensificarea controlului managerial asupra respectării regimului juridic al declarării averilor și intereselor personale, inclusiv al conflictelor de interese.

2.12. Intensificarea controlului managerial în vederea neadmiterii implicării personalului Procuraturii în manifestări de corupție și executarea obligațiilor stipulate la art.18 alin.(2) și (4) al Legii nr.82/2017 integrității.

2.13. Menținerea unui climat favorabil pentru promovarea și asigurarea politicii de denunțare/neadmitere a manifestărilor de corupție și protecția avertizorilor de integritate, motivarea agenților publici de a dezvălui practici ilegale cunoscute, inclusiv asigurarea protecției avertizorilor de integritate împotriva răzbunării în contextul examinării dezvăluirilor de interes public și garantarea confidențialității identității angajatului care dezvăluie practici ilegale.

2.14. Asigurarea și implementarea de către Procuratură a măsurii anticorupție privind intoleranța față de incidentele de integritate.



2.15. Asigurarea și implementarea corespunzătoare de către Procuratură a măsurii care vizează accesul la informații de interes public și executarea tuturor obligațiilor în acest sens, inclusiv plasarea informațiilor pe pagina web în limba engleză/rusă.

2.16. Efectuarea unor activități de consiliere metodologică și instruire în regim continuu a persoanelor implicate în procesul de achiziții publice.

2.17. Asigurarea și implementarea unui management al riscurilor, inclusiv a celor de corupție, în contextul implementării standardelor de etică și integritate profesională, în condițiile Legii nr.229/2010 privind controlul financiar public intern.

2.18. Asigurarea funcționalității unității de audit intern instituit în cadrul Procuraturii, ca parte componentă a Controlului intern, în calitate de instrument de evaluare a sistemului de management financiar și control, conform conceptului de Control financiar public intern promovat de Uniunea Europeană și reglementat în Ordinul MF nr.189/2015.

3. În domeniul prevenirii apariției unor incidente de integritate

3.1. Aplicarea conformă de către managerii entității publice a Standardelor naționale de control intern în sectorul public, prevăzute de Ordinul MF nr.189/2015 și realizarea corespunzătoare și continuă a activităților de control.

3.2. Identificarea și evaluarea necesităților de instruire a personalului. Organizarea sistematică, în baza necesităților de instruire a personalului/planului anual de dezvoltare profesională a personalului, a orelor de pregătire profesională pe domeniul de competență.

3.3. Instruirea personalului cu privire la standardele de comportament etic, inclusiv cu privire la măsurile anticorupție prevăzute de Legea integrității nr.82/2017, precum și cu reglementările de prevenire a fraudelor și corupției, de raportare a fraudelor și neregularităților, influențelor necorespunzătoare precum și altor încălcări.

3.4. Monitorizarea continuă a executării atribuțiilor funcționale de către angajații din subordine în raport cu cerințele și standardele în domeniu. Identificarea și excluderea unor practici vicioase specifice domeniului de activitate.