



Norwegian Ministry
of Foreign Affairs



Empowered lives.
Resilient nations.



INSTRUMENTE ȘI MECANISME DE ASIGURARE A IMPLEMENTĂRII POLITICILOR DE INTEGRITATE ÎN CADRUL MAI

Autori:

Igor FONDOS
Angela BULIGA

Această cercetare este elaborată în cadrul proiectului "Integritate prin Responsabilitate pentru Credibilitate în MAI", implementat de A.O. Centrul Pro Marshall din Republica Moldova în cadrul Programului de granturi mici pentru monitorizarea alternativă a planurilor anticorupție sectoriale și locale al proiectului „Lupta cu corupția prin consolidarea integrității în Republica Moldova”, implementat de PNUD Moldova cu suportul financiar al Ministerului Afacerilor Externe al Norvegiei.

Toate opiniile aparțin autorilor și nu reprezintă neapărat poziția oficială a PNUD-Moldova sau a instituțiilor finanțatoare.

1. DESCRIEREA PROBLEMATICII

Ordinea publică este un domeniu strategic, cu un impact asupra bunăstării și securității în societate. Domeniul ordine publică exprimă starea de funcționare eficace a instituțiilor de drept, respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanei, apărarea bunurilor publice și bunurilor proprietate privată. Aceste responsabilități și competente, sunt atribuite sistemului afacerilor interne, iar Ministerului Afacerilor Interne îi revine calitatea de autoritate principală la nivel național și autoritățile administrative și instituțiile din subordinea acestuia. Structurile principale de ordine și securitate publică sunt considerate a fi Poliția¹ și Carabinierii². Pe lângă aceste entități activează și alte forțe de sprijin și complementare care acționează în raport cu necesitățile operative din domeniul ordinii publice.

Ministerul Afacerilor Interne, gestionând acest domeniu vast, pe parcursul activității întâmpină o serie de probleme și dificultăți de diferită complexitate cu un impact negativ asupra activității desfășurate³. Pentru a soluționa problemele întâmpinate, Ministerul Afacerilor Interne a inițiat mai multe procese de formă cu intervenții pe domeniile: normativ, organizațional și funcțional.⁴ Din analizele și rapoartele existente s-a dovedit că acestea nu au fost coerente, corelate și complete. Problematika a fost tratată secvențial, soluțiile au fost incomplete, dovedindu-se ineficace și nesustenabile, fapt pentru care în mare parte nu au fost aplicate. Eforturile depuse nu au produs efectele așteptate, multe probleme din cele existente nu au fost soluționate, o parte din acestea agravând-se sau generând altele noi pe parcurs.

Un capitol neimplementat pe deplin în reformele realizate în domeniul ordine publică ține de dezvoltarea și implementarea instrumentelor și mecanismelor de prevenire și combatere a corupției, fapt demonstrat de lipsa unei analize comprehensive a

¹ HOTĂRÎRE Nr. 283/2013 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Inspectoratului General al Poliției al Ministerului Afacerilor Interne, <http://lex.justice.md/md/347675/> LEGE Nr. 320/2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110355&lang=ro

² LEGE Nr. 219/2018 cu privire la Inspectoratul General de Carabinieri <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=378391>

³ Raport al MAI privind acțiunile întreprinse în perioada iunie – noiembrie 2019 <https://mai.gov.md/sites/default/files/cariera/Raport%20de%20activitate%205%20luni.pdf>

⁴ Activitatea polițienească în Republica Moldova percepții interne și externe - raport analitic. http://ipp.md/old/public/files/Evenimente/Raport_-_Activitatea_Politieneasca_in_Moldova_ro.pdf

vulnerabilităților și riscurilor de integritate în cadrul MAI și autorităților administrative și instituțiilor din subordinea acestuia.

Nerealizarea pe deplin a instrumentelor ar putea influența negativ sistemul de asigurare a ordinii publice în întregime, precum și capacitatea instituțională de exercitare a competențelor de ordine și securitate publică. Nerealizarea plenară atrage după sine riscul de a prejudicia încrederea personalului în eficiența oricărui proces de reformă inițiat.

Problemele care persistă în domeniul ordine publică legate de integritate și corupție sunt reflectate în diverse rapoarte, analize și evaluări ale experților naționali și internaționali printre care cele mai frecvente sunt: conflictul de interese, favoritismul, influențe necorespunzătoare, implicarea în acte de corupție, transparență limitată în activitate, etc..

Potrivit cercetării sociologice „Activitatea polițienească în Republica Moldova. Percepții interne și externe”, realizată de către Institutul de Politici Publice, percepția corupției în cadrul Poliției ca instituție de stat, abilitată cu atribuții în domeniul ordinii publice, este de 73,5%. Nivelul de corupție în diferite subdiviziuni specializate variază de la 17% la 59,5%, iar cele mai înalte riscuri de corupție sunt constatate în cadrul subdiviziunii specializate a IGP responsabilă de asigurarea și menținerea ordinii și securității publice.

Sondajele arată că Polițiștii solicită bani sau bunuri pentru a nu trage la răspundere contravențională sau penală. Angajații Poliției devin obiectul faptelor de corupție activă sau pasivă, îndeosebi în legătură cu îndeplinirea, respectiv neîndeplinirea atribuțiilor funcționale, traficul de influență, abuzul de putere și abuzul de serviciu. Ca rezultat, al măsurilor de combatere, în ultimii ani au fost intentate mai multe cauze penale, din care un număr relativ mic au ajuns în instanța de judecată.

O evaluare a situației în domeniul ordinii publice ne permite să evidențiem unele probleme legate de climatul de integritate instituțională în cadrul structurilor de ordine și securitate publică:

✓ ***Neimplementarea măsurilor specifice de integritate pentru angajații sectorului ordinii publice:***

- lipsa unui mecanism de asigurare a funcționalității neîntrerupte a sistemului de monitorizare video a activității echipajelor de patrulare ale INP și de aplicare a sancțiunilor în baza neregulilor depistate;

- neaplicarea măsurii „suspendare din funcție” a angajaților pe perioada desfășurării urmăririi penale și judecării cauzelor de corupție și reangajarea persoanelor condamnate pe dosare de corupție;

- neaplicarea de către angajații MAI și a subdiviziunilor subordonate a măsurilor de denunțare a coruperii active, influențelor necorespunzătoare și a cadourilor. Sunt admise manifestări de corupție și nu există un mecanism de control/sanționare a celor care nu denunță manifestările de corupție sau influențele necorespunzătoare la care sunt supuși, iar angajații nu întreprind măsurile care se impun, în calitate de agenți constatați.

✓ ***Nerealizarea măsurilor necesare cultivării și consolidării climatului de integritate instituțională***, creează premise pentru acte de corupție și afectarea mediului organizațional din cadrul acestor structuri la toate nivelele, începând cu factorii decizionali și terminând cu nivelul inferior de conducere și de execuție. În argumentarea celor menționate, putem enumera unele probleme existente, precum:

- lipsa unui mecanism de angajare și promovare în bază de merit și integritate profesională, ceea ce ar condiționa angajarea/promovarea persoane cu o reputație afectată de corupție sau loiale anumitor factori decizionali din cadrul aceleiași entități;

- lipsa obligativității de testare la poligraf înainte de angajare pentru funcțiile vulnerabile sau cu risc sporit;

- angajații sunt toleranți față de incidentele de integritate, fapt confirmat prin numărul scăzut al denunțurilor în acest sens;

- nu este promovat suficient mecanismul avertizorilor de integritate și nu sunt asigurate măsuri de protejare a acestora;

- lipsa mecanismului de sancționare pentru rezultatele negative ale monitorizării stilului de viață a angajaților structurilor de forță;

- gestionarea netransparentă și iresponsabilă a patrimoniului public / asistenței externe;

- lipsa unor mecanisme clare de soluționare a conflictelor de interese;

- lipsa sancțiunilor pentru eșecul aplicării măsurilor de prevenire.

De asemenea, în baza diverselor analize se constată intervenții minore în asigurarea integrității angajaților din sistemul asigurării ordinii publice, deoarece, o problemă majoră se atestă încă de la recrutarea și angajarea persoanelor. Și anume, problema **constă în lipsa mecanismelor eficiente de control și verificare la angajarea și promovarea în**

funcție. La moment, nu este clar în ce mod candidații la funcții polițienești sunt supuși verificărilor speciale ce vizează integritatea acestora, cu toate că Legea cu privire la poliție reglementează procedura de angajare.

✓ ***Pregătirea insuficientă a angajaților și conducătorilor cu privire la integritatea instituțională și managementul riscurilor de corupție:***

- eliminarea lacunelor legislative în ceea ce tine de competența de prevenire și combatere a corupției la nivelul MAI și consolidarea competențelor de prevenire și combatere a corupției în cadrul Ministerului Afacerilor Interne și instituțiilor subordone.

Lipsa unei subdiviziuni cu atribuții clar definite în asigurarea implementării acestor instrumente. La moment, nu este clară modalitatea și subdiviziunea abilitată în efectuarea monitorizării stilului de viață, controlului special și alte măsuri eficiente, întrucât la nivelul Ministerului Afacerilor Interne și autorităților subordonate sunt mai multe subdiviziuni de competență și subordonare diferită, care împart atribuțiile după o formulă neclară, fapt ce face imposibilă buna desfășurare a activității.

- nu sunt materiale suficiente cu tematica anticorupție pentru desfășurarea activităților de instruire;

- lipsa formatorilor pregătiți conform necesităților de instruire în domeniul anticorupție și pregătirea specialiștilor corespunzător noilor cerințe și instrumente de prevenire;

- lipsa unor mecanisme implementate calitativ și uniform de management al riscurilor de corupție.

De asemenea, se enumeră și alte norme care dețin un caracter lacunar în aplicarea politicilor de integritate:

1. Examinând cadrul legal privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Interne și autorităților administrative și instituțiilor din subordine în vederea implementării măsurilor de asigurare a integrității instituționale, prevăzute la art.10 din Legea integrității nr.82/2017, se constată caracterul lacunar al acestora în ce privește reglementarea expresă a condițiilor minime pe care trebuie să le întrunească candidatul la funcția de șef/director al autorităților administrative și instituțiilor din subordinea MAI (Inspectoratul General pentru Situații de Urgență, Biroul migrație și azil, Serviciul tehnologii informaționale, Serviciul protecție internă și anticorupție, Inspectoratul de Management Operațional, Agenția Rezerve Materiale).

2. Un alt aspect important de menționat este necesitatea existenței în cadrul Ministerului Afacerilor Interne a unei structuri unice cu componente și instrumente consolidate în vederea prevenirii și combaterii corupției în cadrul MAI, precum este Serviciul protecție internă și anticorupție, serviciu ce va asigura un grad mai înalt de profesionalism și acuratețe, ceea ce în consecință va duce la un procent mai mare de cazuri probate și adevărate, iar aplicarea sancțiunilor pentru toate cazurile adevărate va face ca angajații MAI, per ansamblu, să respecte într-o măsură mai mare prevederile legale și va determina un comportament mai corect în raport cu norma legală. Respectiv, este necesar concentrarea tuturor atribuțiilor de protecție internă ale structurilor de inspectare și control din cadrul MAI pentru Serviciul protecției internă și anticorupție ca autoritate specializată cu atribuții în domeniul protecției interne, prevenirii și combaterii corupției în rândul personalului MAI și a subdiviziunilor subordonate acestuia.

3. O altă problemă constatată este excluderea atribuțiilor de urmărire penală al SPIA al MAI ca participant activ la combaterea fenomenului corupției. Prin modificările efectuate la Codul de procedură penală⁵, intrate în vigoare la 01 august 2016 și anume art. 270¹ alin. (2) „Procuratura Anticorupție conduce urmărirea penală în cauzele în care urmărirea penală este efectuată de către organul de urmărire penală al Centrului Național Anticorupție⁵, astfel excluzând competența de urmărire penală al SPIA al MAI ca participant activ la combaterea fenomenului corupției.

Potrivit art. (3) al Legii integrității nr.82/2017, Ministerul Afacerilor Interne a fost investit în rândul autorităților responsabile, conform competențelor stabilite, cu atribuții de investigare a actelor de corupție și a actelor conexe acestora.

În acest context, ar fi oportun de examinat necesitatea și actualitatea atribuirii competențelor materiale Serviciului protecție internă și anticorupție ai MAI în investigarea corupției mici fapt ce impune necesitatea de modificare a art. 266 al Codului de Procedură Penală a Republicii Moldova.

Majoritatea cazurilor de corupție și actelor conexe corupției, săvârșite de către funcționarii publici cu statut special din cadrul MAI, autorităților administrative și instituțiilor din subordinea acestuia, după, pornirea lor urmează a fi transmise conform competenței Procuraturii Anticorupție, organului de urmărire penală al CNA sau procuraturii din raza administrativ teritorială în care funcționarul activează. Asemenea

⁵ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=108920&lang=ro#

circumstanțe, potrivit datelor MAI, duc la imposibilitatea reacționării imediate în cazul primirii informației despre comiterea unui act de corupere (documentare flagrantă), când este necesară reacționarea promptă și neîntârziată, în plus atrage după sine riscul de scurgere a informației și preîntâmpinare a figuranților.

În scopul asigurării unei activități optime a organului de urmărire penală al SPIA, este oportun examinarea oportunităților de ajustare a cadrului normativ (și anume a articolelor 265 - 272 ale Codului de procedură penală) privind stabilirea competenței materiale a organului de urmărire penală al SPIA, asigurării posibilității ca Procuratura Anticorupție să conducă urmărirea penală în cauzele penale instrumentate de către alte organe de urmărire penală ale autorităților anticorupție, precum și ca Procurorul Anticorupție, la necesitate, personal să delege competențele de efectuare a urmăririi penale către alte organe de urmărire penală ale autorităților anticorupție.

4. La capitolul interdicții și incompatibilități, acestea sunt prevăzute în Legea nr.288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, Lege-cadru care stabilește cadrul juridic al raportului de serviciu al funcționarului public cu statut special din aparatul central al Ministerului Afacerilor Interne, din cadrul autorităților administrative și instituțiilor din subordinea acestuia, în care sunt prevăzute posturi pentru această categorie de personal, însă aici nu se constată careva deficiențe, la moment.

5. Codul de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne⁶, la pct. 30 stabilește că, *“În scopul asigurării integrității, funcționarul public cu statut special are obligația 1) să nu admită în activitatea sa acte de corupție, acte conexe corupției și fapte de comportament corecțional; 2) să denunțe imediat la organele competente orice tentativă de a fi implicat în acțiunile prevăzute la subpunctul 1); 3) să se abțină de la imixtiunea în activitatea altui angajat; 4) să denunțe orice influență necorespunzătoare și să acționeze în conformitate cu prevederile legale; 5) să declare cadourile în conformitate cu legislația în vigoare; 6) să cunoască și să respecte obligațiile ce îi revin conform politicilor anticorupție prevăzute de cadrul normativ; 7) să respecte regimul de restricții, interdicții și incompatibilități în activitatea de serviciu.”* – ceea ce impune

⁶ aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 629 din 08.08.2017 http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=102524&lang=ro

necesitatea de verificare a mecanismelor de punere în aplicare a politicilor de integritate, cu atât mai mult că Codul Etic a fost aprobat ulterior intrării în vigoare a Legii integrității.

6. Statutul disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne⁷, dublează o parte bună din normele din Codul de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 629/2017⁸.

De asemenea, unele norme ce vizează procedura desfășurării anchetei de serviciu, sunt foarte discreționare și generale, fapt ce poate genera grave riscuri de corupție. Practic tot decide conducătorul ce ține de mersul anchetei de serviciu și aplicarea sancțiunii disciplinare.

Exemplu:

51. Desfășurarea anchetei de serviciu se dispune printr-o rezoluție a conducătorului subdiviziunii care a fost sesizat în condițiile prevăzute la punctele enunțate, iar în absența acestuia, a persoanei care îl înlocuiește.

52. Dacă în cadrul desfășurării anchetei de serviciu sânt identificate și alte abateri disciplinare, conducătorul subdiviziunii poate dispune conexarea acestora într-o singură anchetă de serviciu sau, după caz, inițierea unei anchete separate.

53. Printr-o rezoluție, conducătorul dispune efectuarea anchetei de serviciu de către o persoană responsabilă din cadrul subdiviziunii sau de către conducătorul nemijlocit al funcționarului care a comis abaterea disciplinară.

54. Conducătorul are dreptul să dispună efectuarea anchetei de serviciu unei singure sau mai multor persoane, iar, la necesitate, în funcție de complexitatea cazului, să o efectueze personal.

7. Potrivit prevederilor Legii nr. 325/2013 privind testarea integrității profesionale⁹, scopul de bază al testării integrității profesionale este prevenirea și combaterea corupției în cadrul activității organelor de drept și a întreg sistemului de autorități publice care funcționează în Republica Moldova și sunt expuse unor riscuri sporite de coruptibilitate.

Potrivit alin.(3) art.5 al Legii prenotate, stabilește că, testele de integritate profesională sunt realizate doar de către angajații Centrului Național Anticorupție, care la

⁷ aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.409 din 07.06.2017

http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=100644&lang=ro

⁸ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=102524&lang=ro

⁹ http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=106168&lang=ro

rândul său sunt testați de către angajații Serviciului de Informații și Securitate.

În acest context urmează de revăzut justificarea acestei norme, deoarece legiuitorul, prin atribuirea calității de testor al tuturor entităților publice doar Centrului Național Anticorupție, nu a luat în calcul numărul impunător de teste ce urmează a fi realizate, pornind de la faptul că, doar efectivul limită al Ministerului Afacerilor Interne constituie peste 17374 unități, fără a fi evaluate efectivele celorlalte entități ce urmează a fi supuse testării de către Centrul Național Anticorupție.

Prin urmare, testorii de integritate vor fi în imposibilitatea de a realiza scopul determinat de lege, drept rezultat făcând-o ineficientă.

O alternativă la realizarea obiectivelor propuse, ar fi includerea în lista testorilor a angajaților Serviciului protecție internă și anticorupție (SPIA) - subdiviziune specializată din subordinea Ministerului Afacerilor Interne cu competențe generale în asigurarea securității interne, protecției informațiilor atribuite la secret de stat, prevenirii și combaterii corupției în rândul personalului aparatului central al MAI și structurilor organizaționale din sfera de competență a MAI sau de identificat soluții noi.