



# Studiu Analitic

**„Practica judiciară pe cazurile  
contravenționale de conflict de interese”**

# Cuprins

<b>1. Introducere .....</b>	<b>2</b>
<b>1.1 Scopul, obiectivele.....</b>	<b>3</b>
<b>1.2 Sursele utilizate .....</b>	<b>4 - 5</b>
<b>2. Categoriile conflictelor de interese. Modul de declarare și soluționare a acestora .....</b>	<b>6 - 8</b>
<b>3. Efectele constatării încălcării regimului juridic al conflictelor de interese .....</b>	<b>9</b>
<b>4. Impactul nedeclarării sau nesoluționării conflictelor de interese.....</b>	<b>10</b>
<b>5. Legislația altor țări europene privind conflictul de interese .....</b>	<b>10 - 13</b>
<b>6. Activitatea Inspectoratului de integritate .....</b>	<b>14 - 15</b>
<b>7. Analiza și monitorizarea practicii judiciare .....</b>	<b>16 - 24</b>
<b>8. Concluzii și recomandări .....</b>	<b>25 - 26</b>

## Introducere

Prezentul studiu cuprinde evoluțiile înregistrate de către Autoritatea Națională de Integritate (denumită în continuare Autoritate) în îndeplinirea funcțiilor și misiunii prevăzute de lege, pentru asigurarea integrității în exercitarea funcției publice sau de demnitate publică precum și prevenirea corupției prin realizarea controlului averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

Exercitarea funcțiilor publice și de demnitate publică impune ca persoanele care ocupă astfel de funcții, prin care acționează în numele puterii publice, să își dedice întreaga lor capacitate misiunii lor, fără ca elemente sau împrejurări străine să le știrbească obiectivitatea.

O parte importantă din încredere vizează credința publicului larg în faptul că funcțiile publice sunt exercitate cu obiectivitate, aspect dat de lipsa vreunui interes personal în deciziile luate de funcționarii publici și de demnitate publică în exercitarea atribuțiilor de serviciu.

Acest studiu are la bază cercetarea practicii judiciare privind contravențiile cu privire la respectarea regimului juridic al conflictelor de interese.

În prezentul studiu, este evaluată situația în domeniul de referință pe fiecare compartiment în parte, începând cu înregistrarea încălcărilor, documentarea cazurilor și sancțiunile, aplicate persoanelor publice sau de demnitate publică.

Ca termeni de referință a fost analizată perioada 01.06.2018 – 01.06.2019, însă pentru elucidarea circumstanțelor referitoare la scopul și obiectivele stabilite, au fost admise unele devieri de la această perioadă, făcându-se referință la perioada anterioară. Acest fapt se datorează termenului îndelungat de soluționare a procedurii contravenționale pînă la adoptarea de către instanța de judecată a deciziei definitive.

**Scopul** studiului constă în analiza numărului de încălcări contravenționale inițiate, constatate, înregistrate de către inspectorii de integritate privind încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese și examinarea acestora în instanța de judecată, iar ulterior, analiza hotărârilor finale adoptate de către instanțele de judecată pe cazurile respective, în vederea sancționării funcționarilor publici sau de demnitate publică și impunerii unor anumite măsuri.

**Obiectivele** stabilite:

- Evaluarea percepției publice cu privire la respectarea regimului juridic al conflictelor de interese;
- Identificarea factorilor de risc, care ar putea influența încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese;
- Sensibilizarea/informarea și instruirea subiecților declarării privind respectarea regimurilor juridice;
- Evoluția pozitivă a Autorității în percepția publică și încrederea societății civile în ANI;
- Cooperarea eficientă cu presa și societatea civilă, întru cristalizarea și perceperea corectă cu privire la fenomenul conflictelor de interese;
- Evaluarea și analiza ex- ante a constatării și încălcării regimului juridic al conflictelor de interese;
- Creșterea continuă a volumului de activitate (numărul de controale, procese verbale, actelor de constatare, etc.);
- Amplificarea relațiilor de colaborare cu instituțiile similare de peste hotare.

**Sursele utilizate pentru acest studiu a fost legislația națională, practica altor țări ca instituții similare, culegeri, informații din spațiu public**

- *Legea Republicii Moldova nr. 133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personal;*
- *Legea Republicii Moldova nr. 132 din 17.06.2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate;*
- *Legea Republicii Moldova privind integritatea nr. 82 din 25.05.2017;*
- *Legea Republicii Moldova nr. 158 din 04.07.2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public;*
- *Legea Republicii Moldova nr. 16 din 15.02.2008 cu privire la conflictele de interese;*
- *Legea Republicii Moldova nr. 199 din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică;*
- *Legea Republicii Moldova nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală;*
- *Legea Republicii Moldova nr. 768 din 02.02.2000 privind statutul alesului local;*
- *Legea Republicii Moldova nr. 39 din 07.04.1994 despre statutul deputatului în Parlament;*
- *Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218 din 24.10.2008;*
- *Regulamentul cu privire la conflictul de interese;*
- *Rapoartele de activitate publicate pe pagina oficială a Autorității.*
- *Preponderent au fost supuse examinării hotărârile instanțelor de judecată de pe portalul informațional <http://instante.justice.md/>.*

În prezent, problematica fenomenului corupției pentru Republica Moldova rămâne a fi una din cele mai importante. Atenția societății față de fenomenul corupției este dictată nu numai de relevanța problemei în cauză, dar și de efectul politicilor de prevenire a corupției.

Fapt, accentuat și de studiile internaționale, care menționează că 2/3 din respondenții din R. Moldova consideră că fenomenul corupției este o problemă care afectează serios sectorul public.

O misiune importantă i-a revenit Autorității Naționale de Integritate și anume la crearea unui climat în domeniul integrității, cu rol de prevenire și combatere a corupției în Republica Moldova, efectuate prin procedurile de control ale inspectorilor de integritate.

Respectând principiile cu care a fost investită de lege, Autoritatea asigură integritatea în exercitarea funcției publice sau de demnitate publică prin realizarea controlului averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

Declarațiile de avere și interese personale au rolul de a preveni anumite fapte de corupție, dar și de a fi folosite cu scop de control în verificări ulterioare. Principiile după care se desfășoară activitatea de control și verificare sunt legalitatea, confidențialitatea, imparțialitatea, independența operațională, precum și dreptul la apărare.

De observat că există diferențe între controlul declarației și controlul averii. În conformitate cu prevederile legale, controlul declarațiilor de avere și interese personale constă în verificarea depunerii în termen a declarațiilor de către subiecții declarării, precum și verificarea respectării cerințelor de formă a declarațiilor de avere și interese personale.

Asta în timp ce, în procesul de control al averii și al intereselor personale, inspectorul de integritate verifică datele și informațiile privind averea existentă a persoanei supuse controlului, precum și modificările patrimoniale intervenite pe durata exercitării mandatelor, a funcțiilor publice sau de demnitate publică. Controlul poate fi efectuat pe durata exercitării mandatelor a funcțiilor publice sau de demnitate publică și în decursul a 3 ani după încetarea acesteia.

## Categoriile conflictelor de interese. Modul de declarare și soluționare a acestora

În procesul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu, subiecții declarării sunt obligați să respecte niște principii generale de evitare a conflictelor de interese. Conflictetele de interese, îndeosebi în sectorul public, dar și în cel privat au generat în ultima perioadă motive de preocupare pe plan internațional, formând obiectul unor strategii specifice. Reglementările administrative și penale au urmărit susținerea integrității funcționarilor publici și luarea deciziilor în mod dezinteresat în instituțiile guvernamentale și publice.

*Conflictul de interese* – reprezintă situația în care subiectul declarării are un interes personal ce influențează sau ar putea influența exercitarea imparțială și obiectivă a obligațiilor și responsabilităților ce îi revin potrivit legii.

Un funcționar public se află în conflict de interese atunci când, în virtutea funcției publice pe care o deține, ia o decizie sau participă la luarea unei decizii cu privire la care are un interes personal. Legislația națională reglementează trei tipuri de conflicte de interese:

1. *Conflict de interese potențial* – este situația în care interesele personale ale subiectului declarării ar putea conduce la apariția unui conflict de interese real.

Exemplu: domnul X este arhitectul șef al unui oraș, iar tatăl său, domnul Y, este directorul unei mari companii de construcții.

2. *Conflictul de interese real* - apare în cazul în care subiectul declarării este chemat să rezolve o cerere/un demers, să emită un act administrativ, să încheie direct sau prin intermediul unei persoane terțe un act juridic, să ia o decizie sau să participe la luarea unei decizii în care are interese personale sau care vizează persoane ce îi sînt apropiate, persoanele fizice și juridice cu care are relații cu caracter patrimonial și care influențează sau pot influența exercitarea imparțială și obiectivă a atribuțiilor ce îi revin potrivit legii.

Prin „*luarea de decizii*” se înțelege o hotărâre luată în urma examinării unei stări, situații, nevoi, prin care se urmărește producerea unor consecințe, realizarea unor obiective. Totodată, *participarea la luarea unor decizii* presupune că făptuitorul și-ar fi adus o contribuție la cea decizie în exercitarea atribuțiilor de serviciu.

Exemplu: domnul X este arhitectul - șef al unui oraș, iar compania tatălui său Y a depus documentele pentru obținerea unei autorizații de construcție în orașul respectiv.

3. *Conflictul de interese consumat* - reprezintă fapta și descrie situația în care funcționarul public participă la luarea unei sau mai multe decizii cu privire la care are un interes personal, cu încălcarea prevederilor legale.

Exemplu: domnul X în calitate sa de arhitect - șef al orașului respectiv, a semnat autorizația de construcție solicitată de compania tatălui său.

Aceste exemple cât și actele de constatare, comunicatele de presă ale Autorității Naționale de Integritate, ar trebui să servească drept ghid pentru comportamentele pe care trebuie să le evităm ca funcționari care activează în serviciul public cât și de demnitate publică.

Așteptările publicului privind conduita pe care funcționarul public trebuie să o aibă, variază în funcție de tipul concret de conflict de interese existent la un anumit moment.

Deci, dacă în cazul „*conflictului de interese potențial*”, conduita funcționarului public este mai degrabă pe exercitarea în mod transparent și echidistant a atribuțiilor sale, atunci în cazul „*conflictului de interese real*”, funcționarul trebuie să se abțină de la luarea oricăror decizii, informând superiorul ierarhic despre situația apărută. „*Conflictul de interese consumat*” apare în cazul în care funcționarul nu s-a abținut de la luarea unei decizii în ipoteza unui conflict de interese real și implică latura sancționării.



În cazul apariției unui conflict de interese real, subiectul declarării este obligat:

a) să informeze șeful ierarhic sau organul ierarhic superior imediat, dar nu mai târziu de 3 zile de la data constatării conflictului de interese în care se află;

b) să nu rezolve cererea/demersul, să nu emită actul administrativ, să nu încheie, direct sau prin intermediul unei persoane terțe, actul juridic, să nu ia sau să nu participe la luarea deciziei în exercitarea mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică pînă la soluționarea conflictului de interese.

Informarea despre apariția unui conflict de interese real se va face pînă la soluționarea cererii/demersului, emiterea actului administrativ, a actului juridic, participarea sau/și la luarea deciziei și va lua forma unei declarații scrise ce trebuie să conțină date despre natura conflictului de interese și despre modul în care acesta influențează sau ar putea influența îndeplinirea imparțială și obiectivă a mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică. Declarația privind conflictele de interese reale se înregistrează în Registrul declarațiilor privind conflictele de interese, ținut de către persoana desemnată de către conducătorul organizației publice. Conducătorii entităților publice sînt obligați să nu admită cu bună știință ca persoanele ce activează în organizația publică pe care o conduce, să-și îndeplinească atribuțiile de serviciu în situații de conflict de interese și să informeze imediat Autoritatea Națională de Integritate imediat, în vederea sancționării acestora.

Soluționarea unui conflict de interese se face prin examinarea situației de conflict și prin determinarea și aplicarea opțiunii corecte pentru soluționarea conflictului și se soluționează de către conducătorul organizației publice, Autoritatea Națională de Integritate sau Consiliul de Integritate, după caz.

Subiectul declarării este obligat să se conformeze deciziei de recomandare a conflictului de interese în care se află.

## Efectele constatării încălcării regimului juridic al conflictelor de interese

În cazul în care se constată nedeclararea sau nesoluționarea unui conflict de interese, inspectorul de integritate încheie un proces-verbal cu privire la contravenție și îl trimite instanței judecătorești spre examinare conform procedurii stabilite de Codul contravențional al Republicii Moldova.

Din momentul în care actul de constatare a încălcării regimului juridic al conflictului de interese rămâne definitiv, Autoritatea sesizează, în termen de cel mult 5 zile, conducerea organizației publice sau a autorității responsabile de numirea în funcție a subiectului declarării în vederea declanșării procedurii disciplinare sau, după caz, în vederea încetării mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu a persoanei care a încălcat dispozițiile legale privind conflictul de interese.

Actele administrative emise/adoptate sau actele juridice încheiate personal sau prin intermediul unei persoane terțe într-o situație de conflict de interese real sînt lovite de nulitate absolută, cu excepția cazului în care anularea acestora ar aduce daune interesului public.

Imediat ce actul de constatare a încălcării regimului juridic al conflictelor de interese rămâne definitiv, Autoritatea, în termen de 3 luni, adresează instanței de judecată o cerere de chemare în judecată privind declararea nulității absolute a actului administrativ emis/adoptat sau a actului juridic încheiat direct ori prin persoane terțe, sau a deciziei luate cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese, cu excepția cazurilor în care anularea actelor menționate ar aduce daune interesului public.

## Impactul nedeclarării sau nesoluționării conflictelor de interese

Orice încălcare sau neaplicare corectă a cadrului legal prevede anumite consecințe.

**Nedeclararea conflictului de interese** de către persoanele care activează în cadrul unei organizații publice în sensul Legii nr.133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și intereselor personale, se sancționează conform Codului Contravențional articolul 313/2, cu amendă de la **45** la **60** de unități convenționale aplicate persoanelor fizice și de la **120** la **180** de unități convenționale aplicate persoanelor cu funcție de răspundere.

În ambele cazuri sunt private de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la **3** luni la **un** an.

**Nesoluționarea conflictului de interese** în conformitate cu prevederile Legii privind declararea averii și intereselor personale, se sancționează cu amendă de la **60** la **90** de unități convenționale aplicată persoanei fizice și de la **180** la **240** de unități convenționale aplicate persoanelor cu funcție de răspundere. În ambele cazuri sunt private de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la **3** luni la **un** an.

Reglementările penale și administrative au urmărit susținerea integrității funcționarilor publici și luarea deciziilor în mod dezinteresat în instituțiile guvernamentale și publice.

## Legislația altor țări europene privind conflictul de interese

În cadrul realizării acestui studiu, s-au analizat practici și reglementări privind conflictul de interese, care se regăsesc și în legislația altor state membre ale Uniunii Europene precum: Austria, Belgia, Cipru, Finlanda, Lituania, Polonia, Spania și Ungaria.

Practica României este un exemplu pentru Republica Moldova, având mai bine de un deceniu experiență nu numai pe conflicte de interese, dar și pe controlul

declarațiilor de avere și interese personale, incompatibilități, restricții și limitări.

**România** și-a completat *cadrul normativ general* de ocrotire a relațiilor de serviciu ca valoare socială, prin încriminarea în art. 253/1 Cod penal 1969 a faptei funcționarului public de a se afla în *conflict de interese*. După intrarea în vigoare a noului Cod penal, la 01 februarie 2014, infracțiunea de conflict de interese este încriminată în art. 301 Cod penal din capitolul II, „*Infracțiuni de serviciu*”. Au existat și alte reglementări referitoare la conflictul de interese cu privire la anumite categorii de funcționari publici sau de demnitate publică, dar pînă la apariția Legii nr. 161/2003 „*privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției*” o reglementare unitară a conflictului de interese nu a existat. Pe parcursul desfășurării activității de evaluare, Agenția Națională de Integritate, a identificat câteva sute de posibile fapte penale pe care le-a înaintat procurorilor spre soluționare.

Conflictul de interese administrativ este definit în cuprinsul art. 70 din Legea nr. 161/2003. Cu toate acestea, conflictul de interese este definit separat, în diverse legi speciale, raportat la categoriile de funcții pe care le ocupă persoanele care se află sau se pot afla în conflict de interese. Spre exemplu, în primul deceniu de activitate al Agenției Naționale de Integritate, inspectorii de integritate au constatat, în urma activității de evaluare, un număr de **565** de cazuri de conflict de interese administrative.

Deși, conflictul de interese nu înseamnă neapărat corupție, totuși apariția unor conflicte între interesele personale și obligațiile funcției publice ale funcționarului public, dacă nu este tratată corespunzător, poate duce la corupție. Încriminarea faptei presupune nu numai simpla interzicere a intereselor de natură privată ale funcționarului public, ci și formarea corectitudinii deciziilor administrative, pentru ca un conflict de interese nesoluționat să nu conducă la un abuz de serviciu.

În mod similar, în sistemul de drept românesc, funcția publică numită sau aleasă este incompatibilă cu calitatea de acționar sau administrator într-o întreprindere, indiferent de forma ei de organizare.

Înalta Curte de Casație și Justiție din România reține că legiuitorul – prin încriminarea conflictului de interese – a urmărit să ocrotească relațiile sociale referitoare la buna desfășurare a activității funcționarului public, activitate care presupune o comportare corectă a celui care exercită o activitate în cadrul unei autorități publice.

**Franta** – Adunarea Națională (Parlamentul Franței) a votat interdicția angajării rudelor parlamentarilor la cabinetele acestora, după afacerea Penelope Fillon. Soția candidatului, la alegerile prezidențiale Francois Fillon și copii cuplului sunt suspectați că au beneficiat de angajări fictive după ce au fost plătiți ca asistenți parlamentari. Dosarul a afectat compania lui Francois Fillon, cotate inițial ca favorit, dar eliminat încă din primul tur al alegerilor (20,1% voturi).

Sanționarea conflictului de interese a fost una dintre promisiunile lui Emmanuel Macron în campania electorală.

Președintele Franței a concretizat că sunt interzise angajările pentru „familia apropiată” (soț, soție, părinți și copii), cu riscul unei pedepse de **3** ani de închisoare și sancționarea cu o amendă de **45000** euro.

În legislația franceză fapta este reglementată ca delict, în paragraful nr.3 „conflictul de interese”, din cadrul secțiunii III (Titlul III, Cartea IV) „*Lipsa de probitate publică*” a Codului penal francez, structurat în două articole: 432-12 și 432-13.

Astfel, art. 432-12 Codul penal francez, interzice persoanei publice sau însărcinate cu o misiune de serviciu public ori a unei persoane investite cu un mandat electiv, pedeapsa a **5** ani de închisoare și **75.000** euro amendă, *să ia, sau să păstreze, în mod direct sau indirect, un beneficiu oarecare într-o întreprindere ori într-o operațiune în care are, în momentul efectuării actului, total sau parțial,*

*sarcina să asigure supravegherea, administrarea, lichidarea sau efectuarea unor plăți.*

Conform art. 432-13 Cod penal francez, se pedepsește cu **3** ani de închisoare și o amendă de **200.000** euro, sumă care poate fi majorată la dublul produsului obținut din infracțiune, fapta unei persoane având o însărcinare, fie ca membru al Guvernului, titularul unei funcții executive locale, funcționar al unei autorități publice, în cadrul atribuțiilor pe care acesta le-a exercitat efectiv, fie pentru a asigura supravegherea sau controlul unei companii private, fie să ia sau să primească o decizie în una dintre aceste companii înainte de expirarea perioadei de trei luni după încetarea acestor funcții.

Cele două articole interzic atât funcționarilor publici, cât și aleșilor locali de a exercita funcții sau de a deține acțiuni la diverse întreprinderi, de a avea interes în operațiuni comerciale, ulterior dobândirii funcției publice sau de demnitate publică. Normele juridice menționate au rol preventiv în apariția unui conflict real de interese. Jurisprudența în domeniu studiază conflictul de interese ca fiind, în anumite situații, *o infracțiune continuă*.

Legea nu sancționează însă persoana care, anterior numirii sau alegerii în funcția publică, a administrat o întreprindere sau o anumită societate comercială, iar în timpul exercitării funcției publice, nu are nici o tangență cu acea întreprindere sau societate comercială.

Pentru a reda obiectivitatea studiului și a concluziilor formulate în acest sens, au fost analizate hotărârile judecătorești din diferite perioade de timp, începând cu iunie 2018, odată cu numirea primilor inspector de integritate, până în iunie 2019. Cazurile au fost analizate prin prisma evoluției aprobării hotărârilor în instanțele de fond, recursurile înaintate în adresa Curților de Apel, și respectiv, aprobarea deciziilor finale.

## Activitatea Inspectoratului de integritate

Este necesar de remarcat faptul că pornind de la premisa reorganizării Comisiei Naționale de Integritate în Autoritatea Națională de Integritate (în continuare Autoritatea, ANI), cât și de la misiunea de bază a autorității, în perioada de referință ANI, a fost pro-activă în deblocarea funcționalității prin consolidarea capacității instituționale și implementării Legilor nr. 132/2016 *cu privire la Autoritatea Națională de Integritate*, nr. 133/2016 *privind declararea averii și intereselor personale* și nr. 134/2016 *pentru modificarea și completarea unor acte legislative*, trasând obiective generale clare.

Activitatea propriu-zisă a Inspectoratului a început odată cu numirea primilor patru inspectori de integritate. Accentuăm că acest compartiment parțial în prima jumătate a anului 2018, și anume: pe segmentele de instruire, acordare a asistenței/consultanței de specialitate subiecților declarării, colectorilor, de prevenire a corupției, de elaborare a proiectelor de proceduri operaționale, metodologii, a fost asigurat de către cei 7 consultanți, foști angajați ai Comisiei Naționale de Integritate transferați în funcțiile publice ale Autorității.

Menționăm că, la începutul anului 2019, în cadrul Autorității activau doar 7 inspectori de integritate, ulterior după realizarea concursului privind suplinirea funcției de inspector de integritate, care s-a desfășurat în perioada 20 august 2018 - 25 ianuarie 2019, astfel, la data de 25 ianuarie 2019, comisia de concurs informează despre desemnarea a 2 învingători pentru ocuparea funcției publice cu statut special.

Ca reiterare, la moment în cadrul Autorității Naționale de Integritate activează **9** inspectori de integritate din cele **46** de unități.

Conform prevederilor Hotărârii Guvernului nr.1281 din 26.12.2018 pentru stabilirea moratoriului temporar privind încadrarea personalului în sectorul bugetar în funcțiile vacante înregistrate, concursuri nu au fost organizate.

Dacă să analizăm Rapoartele Agenției Naționale de Integritate din România, în perioada 2007-2008, când a început să fie funcțională, identificăm că, primii **16** inspectori de integritate au depus jurământul la data de 16 aprilie

2008, urmate apoi de alte trei concursuri, unde au fost promovați încă **45** de inspectori. La sfârșitul lunii decembrie 2018, în cadrul Agenției Naționale de Integritate își desfășurau activitatea un număr de **105** angajați, dintre care **48** inspectori de integritate și **28** personal suport pentru inspecția de integritate.

Deci, ca o concluzie, pentru a avea indicatori de progres și pentru a reuși să impunem standarde înalte, clare și transparente în ceea ce privește îndeplinirea funcțiilor publice și de demnitate publică în condiții de integritate, este necesar de a suplini toate funcțiile vacante ale Inspectoratului de Integritate, exercitarea atribuțiilor de serviciu conform legislației în vigoare, precum și elaborarea, perfectarea Metodologiei de efectuare a controlului averii și a intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, în baza poziției unice a inspectorilor de integritate.

La fel, o atenție sporită inspectorii au atras și continuă să atragă la elaborarea și crearea mecanismului de lucru metodologic de specialitate pe segmentul de verificare, analiză a informațiilor și control în luarea deciziilor finale, și anume prin:

- uniformizarea practicii de specialitate în cadrul Inspectoratului;
- studierea pe marginea căreia au fost înaintate propuneri de îmbunătățire și ajustare a cadrului legal;
- organizarea ședințelor grupului de lucru a Inspectoratului de comun cu Direcția juridică, asupra prelucrării și standardizării procedurilor operaționale de control, întru instituirea unor standarde de exigență și eficiență în activitatea de control a Autorității.

La fel, activitatea inspectorilor de integritate a fost axată pe examinarea sesizărilor parvenite și înregistrate la Autoritate, precum și pe examinarea și soluționarea dosarelor de control inițiate de CNI din 2016.

Trebuie de menționat faptul că, au fost analizate preliminar cele **76** de dosare de control restante al Comisiei Naționale de Integritate, fiind introduse în sistemul informațional e-Integritate și distribuite aleatoriu inspectorilor pentru



examinare. Toate aceste dosare fiind cu cauze complexe, cu control inițiat pe mai multe capete de examinare, unele din ele au fost finisate prin acte de constatare și clasare de către inspectorii de integritate.

### **Analiza și monitorizarea practicii judiciare**

În această ordine de idei, se menționează că analiza hotărârilor instanțelor de judecată este una foarte utilă în contextul studiului inițiat, deoarece problematica aplicării sancțiunilor privind atragerea la răspundere a funcționarilor publici sau de demnitate publică, este soluționată, conform competenței, de către instanțele judecătorești. Astfel, această analiză urmează să reflecte clar situația existentă și lacunele în domeniul de referință.

Au fost examinate și analizate minuțios 9 dosare și hotărâri ale instanțelor de judecată, disponibile și publicate pe Portalul Instanțelor Naționale de Judecată, în privința cărora au fost întocmite procese-verbale contravenționale prevăzute de art. 313/2 alin. (1) și art. 313/2 alin. (2) Cod contravențional al R.M, emise de către Inspectoratul de Integritate, activitatea de control a căroră a început din iunie 2018, odată cu numirea primilor inspector de integritate. În lumina celor relatate mai sus, în primul an de activitate al inspectorilor de integritate în cadrul Autorității Naționale de Integritate, au fost emise **109** de cauze contravenționale, dintre care întocmite **77** de procese contravenționale, iar **25** de dosare contravenționale au fost trimise în instanța de judecată.

<b>109 Cauze contravenționale</b>	<b>77</b> procese - verbale contravenționale întocmite
	<b>117 500</b> lei - amenzi aplicate
	<b>51 625</b> lei – amenzi achitate
	<b>25</b> dosare contravenționale trimise în instanța de judecată
	<b>4</b> cauze contravenționale încetate
	<b>2</b> cauze contravenționale contestate
	<b>22</b> cauze în gestiune

**Cele 77 procese – verbale contravenționale întocmite în primul an de activitate, s-a referit la următoarele încălcări:**

<b>№</b>	<b>Încălări ale prevederilor Codului Contravențional stabilite</b>	<b>Numărul Proceselor-verbale întocmite</b>
<b>1)</b>	<b>art. 330<sup>2</sup> „Încălcarea regulilor de declarare a averii și intereselor personale”</b>	<b>48</b>
<b>2)</b>	<b>art. 313<sup>2</sup> „Nedeclararea sau nesoluționarea conflictului de interese”</b>	<b>15</b>
<b>3)</b>	<b>art. 313<sup>4</sup> „Încălcarea regimului juridic al incompatibilităților și limitărilor aplicabile funcției publice sau funcției de demnitate publică”</b>	<b>9</b>
<b>4)</b>	<b>art. 319 „Împiedicarea activității Autorității Naționale de Integritate”</b>	<b>4</b>
<b>5)</b>	<b>art. 313<sup>5</sup> „Neluarea măsurilor privind executarea prevederilor Legii privind declararea averii și a intereselor personale”</b>	<b>1</b>
<b>6)</b>	<b>art. 313<sup>6</sup> „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 (pantuflej)”</b>	<b>0</b>
<b>7)</b>	<b>Per total:</b>	<b>77</b>

Pe parcursul perioadei de referință, au fost întocmite **15** contravenții pentru comiterea cărora au fost întocmite procese-verbale contravenționale privind încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, potrivit Legii 133/2016.



- 3 primari
- 1 consilier local
- 1 procuror
- 2 funcționari publici
- 1 funcționar public cu statut special
- 7 conducători ai organizațiilor publice și adjuncții acestora

### **Contravenții pentru comiterea cărora au fost întocmite procese-verbale contravenționale**

№	Încălări ale prevederilor Codului Contravențional stabilite	Numărul Proceselor-verbale întocmite
1)	Art. 313 <sup>2</sup> – alin. (1) „Nedeclararea conflictului de interese”	5
2)	Art. 313 <sup>2</sup> – alin. (2) „Nesoluționarea conflictului de interese”	10
3)	Per total:	15

În aceeași ordine de idei, soluționarea conflictului de interese putea avea loc și în temeiul art. 14 alin (4) al Legii nr. 133/2016 *privind declararea averii și a intereselor personale*, subiectul declarării poate soluționa conflictul de interese real în care se află prin abținerea de la rezolvarea cererii/demersului, de la emiterea/adoptarea actului administrativ, de la încheierea actului juridic, de la participarea la luarea unei decizii sau luarea deciziei/votare, informând toate părțile vizate de decizia respectivă în privința măsurilor luate pentru a proteja corectitudinea procesului de luare a deciziilor, ceea ce în majoritatea cazurilor subiecții declarării nu au făcut. Astfel acțiunile subiecților au fost calificate ca încălcări contravenționale, de către agentul constatator în baza art. 313/2 alin. 1 sau alin. 2 privind „*nedeclararea sau nesoluționarea conflictului de interese*”, Cod contravențional al R. Moldova.

Conform Codului contravențional, *nedeclararea conflictului de interese* de către persoana care activează în cadrul unei organizații publice în sensul Legii nr. 133/2016, se sancționează cu amendă de la **75** la **100** de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la **200** la **300** de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere cu privarea, în ambele cazuri, de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la **3** luni la **un** an.

*Nesoluționarea conflictului de interese* în conformitate cu prevederile *Legii privind declararea averii și intereselor personale*, se sancționează cu amendă de la **100** la **150** de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la **300** la **400** de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere cu privarea, în ambele cazuri, de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la **3** luni la **un** an.

Conform prevederilor art. 458 Cod contravențional, la adoptarea hotărârii în cadrul procesului instanța de judecată urmează să determine caracterul veridic al contravenției imputate, existența cauzelor care înlătură caracterul contravențional al faptei, vinovăția persoanei atrasă la răspundere

contravențională, existența circumstanțelor atenuante și/sau agravante, necesitatea sancționării și, după caz, caracterul sancțiunii contravenționale, precum și alte aspecte importante pentru soluționarea cazului.

**NB!** Prin urmare, prima sancțiune cu interdicția de a ocupa o funcție publică, menținută de către Curtea de Apel Chișinău, care a recunoscut-o vinovată de comiterea contravenției prevăzute de art. 313<sup>2</sup> alin. (1) din Codul contravențional pe Belonoșca Ludmila, șefa Secției Cultură a Consiliului Raional Ocnița. Fiind subiect al declarării averii și intereselor personale, în virtutea funcției pe care o deținea, nu a declarat conflictul de interese survenit în situația în care urma să emită mai multe ordine (8 ordine), în privința fiicei sale, angajată în subordine exercitând funcția de artist-instrumentist/vioară a orchestrei de muzică populară a Consiliului raional Ocnița. A fost stabilită sancțiune sub formă de amendă în mărime de **45** unități convenționale, ceea ce constituie **2250** lei, cu privarea de dreptul de a ocupa funcții în cadrul unei organizații publice pe un termen de **trei** luni.

Ca urmare, dna Belonoșca a atacat hotărârea respectivă cu recurs la Curtea de Apel Chișinău, iar la 14.05.2019 instanța i-a respins recursul ca nefondat.

**NB!** La data de 03.07.2019 Curtea de Apel a respins cererea de apel a primarului constatat în conflict de interese de către Autoritatea Națională de integritate. Inspectorii de integritate au constatat că primarul satului Singureni, r-ul Rîșcani, nu a declarat și nu a soluționat conflictul de interese real în care s-a aflat în momentul în care l-a admis ca participant și l-a desemnat în calitate de unic ofertant drept câștigător al licitației pe fiul său.

DI Moloșag, a fost recunoscut în comiterea contravențiilor prevăzute de art. 313/2 alin. (1) și alin. (2) Cod contravențional. I-au fost aplicate amenzi în baza art. 313/2 alin. (1) în mărime de **140** unități convenționale, echivalentul sumei de **7000** lei, cu privarea de dreptul de a deține funcții publice pentru un termen de **5** luni și conform art. 313/2 alin. (2) în mărime de **200** unități convenționale,

echivalentul sumei de **10000** lei, la fel cu privarea de dreptul de a deține funcții publice pentru un termen de **10** luni.

Deși această hotărâre este definitivă și executorie, decizia poate fi atacată cu recurs la Curtea Supremă de Justiție, în termen de 30 de zile.

De asemenea, în majoritatea dosarelor privind încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, în privința cărora au fost întocmite procese-verbale contravenționale și sunt examinate de către instanțele de judecată, denotă folosirea intenționată a atribuțiilor subiecților declarării contrar obligațiilor de serviciu, depășirea vădită a drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege și îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu.

Subiecții declarării au încălcat prevederile legale prin angajarea în subordine a membrilor de familie, persoane apropiate înrudite prin sânge sau prin adopție, înrudite prin afinitate cu subiectul declarării, pentru care a emis/adoptat acte administrative, sau juridice încheiate direct sau prin intermediul unei persoane terțe, sau a luat personal o decizie, ori a participat la luarea unei decizii.

**NB!** În data de 15 mai 2019, a fost examinată în ședință publică, cauza contravențională intentată în privința dnei Eugenia Antoci, din r-ul Ungheni, s. Valea Mare, care se învinuiește de săvârșirea contravenției prevăzute de art. 313/2 alin. (1) al Codului contravențional. Dna Antoci care activează în calitate de medic, în respectiva localitate timp de 40 ani, în perioada 30 mai 2018 – 5 iunie 2018, nu a declarat conflictul de interese real în care se afla, la emiterea ordinelor care o viza pe fiica sa, angajată în subordine în funcția de contabil. Agentul constatator din cadrul Autorității Naționale de Integritate, privitor la care s-au întreprins măsurile necesare și legale privind citarea legală, nu s-a prezentat în judecată la etapa examinării cauzei contravenționale, și nu a înștiințat în prealabil instanța referitor la motivele care au stat la baza neprezentării la proces, motiv din care, prin prisma art. 455 din Codul contravențional, s-a dispus posibilă examinarea cauzei contravenționale în absența agentului constatator, cu remiterea copiei de pe hotărâre.

Studiind materialele cauzei, audiind poziția dnei Antoci și a participanților la proces și raportându-le, per ansamblu, condițiilor speței, instanța de judecată ajunge la concluzia de a înceta procesul contravențional, din considerentele reliefate infra. Instanța de judecată stabilește că din procesul-verbal cu privire la contravenție și a materialelor probator anexate, acțiunile dnei Antoci nu întrunesc elementele constituie ale componente de contravenție, și anume latura subiectivă manifestată prin intenția de nedeclarare a conflictului de interese, or agentul constator a prezentat puține probe întru demonstrarea intenției acesteia.

În lumina celor expuse, instanța hotărăște încetarea procesului contravențional, pe motiv că nu există fapta contravenției.

**NB!**

Contravenientul, Alexandru Bujor, deținând funcția de consilier al Primăriei Singureni, r-ul Rîșcani, nu a declarat și nu a soluționat în termenul și modul stabilit de lege conflictele de interese reale în care s-a aflat în calitate de membru al Comisiei de licitație, având interes personal, rezultat din relația cu persoana apropiată, nepotul său, ca urmare a participării acestuia în calitate de reprezentat al unui SRL la licitație, desfășurată de Primăria Singureni. Dl Bujor a luat decizii fiind în conflict de interese în cazul examinării cererii de participare a SRL nepotului său, la licitarea lotului de teren agricol 03278 ha, în arendă pentru 20 de ani, cu desemnarea ca unic ofertant câștigător al licitației, prin ce a încălcat prevederile art. 12 alin. (5) și alin. (7) și art. 14 alin. (3), (4) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale.

Examinând materialele prezentate în ședința de judecată, audiind participanții la proces, instanța de judecată ajunge la concluzia de a recunoaște vinovăția cetățeanului Bujor Alexandru în comiterea contravenției prevăzute de art. 313/2 alin. (1), (2) Cod contravențional, care este dovedită pe deplin prin cumulul de probe pertinente, concludente și utile administrate de agentul constator și examinate de instanță. Instanța hotărăște de ai aplica sancțiunea pentru comiterea contravenției, prevăzute de art. 313/2 alin. (1) Cod contravențional, în formă de amendă în mărime de 45 unități convenționale, ce constituie 2250 lei cu privarea

dreptului de a deține funcții electiv, administrative de dispoziție și organizatoric-economice în organele publice pe un termen de 3 luni.

La fel, instanța îl recunoaște vinovat de comiterea contravenției prevăzute de art. 313/2 alin. (2) Cod contravențional și în temeiul normei indicate ai aplica sancțiunea în formă de amendă în mărime de 60 unități convenționale, ceea ce constituie 3000 lei, la fel cu privarea de dreptul de a deține funcții electiv, administrative de dispoziție și organizatoric-economice în organele publice pe un termen de 3 luni.

Hotărârea este definitivă, însă cu drept de recurs la Curtea de Apel Chișinău în termen de 15 zile, prin intermediul Judecătoriai Chișinău, sediul Buiucani.

**NB!**

La data de 20 martie, de către agentul constatator din cadrul Autorității Naționale de Integritate, a fost întocmit procesul-verbal cu privire la contravenție în privința lui Paladi Dumitru, în baza art. 313/2 Cod contravențional, pentru faptul nedeclarării în termenii stabiliți de legislație, a conflictului de interese real în care s-a aflat. Dl Paladi, deținând calitatea de subiect al declarării și fiind în exercițiul de primar al satului Bumbăta, r-ul Ungheni a fost chemat să ia decizia și să semneze contractul de acordare de către Paladi Iulia (soția sa), a serviciilor de bibliotecar, precum și nesoluționarea prin abținere și admiterea conflictului de interese consumat, prin nerespectarea dispozițiilor legale de declarare și soluționare a conflictului de interese, în sensul art. 12 alin. (10) din Legea 133/2016, urmare semnării în prezența interesului personal rezultat din relația cu persoana apropiată (soția) a contractului, prin ce a încălcat prevederile art. 12 alin (5) și (7) din Legea 133/2016, fapta căruia a fost calificată în baza art. 313/2 alin. (1) și (2) din Codul contravențional. Fiind legal înștiințat despre data, locul și ora examinării cauzei, în ședința de judecată nu s-a prezentat, motiv din care în temeiul art. 455 alin.(3) Cod contravențional instanța a dispus examinarea cauzei în absența contravenientului.

Audiind poziția participanților la proces, studiind materialele cauzei în raport cu prevederile legale ce guvernează speța, instanța de judecată ajunge la concluzia



de a-l recunoaște vinovat pe Dl Paladi, în comiterea contravenției prevăzute de art. 313/2 Cod contravențional din considerentele reliefate supra.

Pentru aceste motive, călăuzindu-se de prevederile art. 400, art. 441 alin. (1), art. 442, art. 460, art. 461 – 462 din Codul contravențional, în numele Legii, instanța de judecată, hotărăște aplicarea amenzii în mărime de 45 unități convenționale, ceea ce constituie 2500 lei, cu privarea de dreptul de a exercita mandatul de primar pe un termen de 3 luni.

Hotărârea poate fi atacată cu recurs la Curtea de Apel Chișinău în termen de 15 zile, prin intermediul judecătoriei Chișinău (sediul Ciocana). La definitivarea hotărârii, cancelaria instanței de judecată v-a trimite hotărârea privind privarea dreptului de a exercita mandatul de primar în a cărui rază teritorială își are domiciliul contravenientul, care la rândul său, v-a informa instanța de judecată despre executarea hotărârii.

**NB!**

**10** acte de constatare privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, publicate pe pagina web a Autorității Naționale de Integritate au rămas definitive prin necontestarea în termen de 15 zile de la primirea acestuia, **3** dintre ele sau finalizat cu încetarea procedurii de control, deoarece nu s-a constatat încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese de către inspectorii de integritate. Din totalul actelor de constatare publicate, 4 au fost inițiate de către Comisia Națională de Integritate, ulterior fiind examinate în proceduri de control de către ANI.

## Concluzii și recomandări

Prelucrarea datelor și formularea concluziilor în acest studiu s-au axat preponderent pe evaluarea calitativă a rezultatelor, deși un rol important l-au jucat și indicii cantitativi.

Fără îndoială, avem nevoie de o igienizare a vieții publice, avem nevoie de funcționari publici care să-și îndeplinească atribuțiile conform prevederilor legale, care să funcționeze după un cod deontologic, care să cunoască cu certitudine ce au voie să întreprindă și ce nu au voie, dacă vrem să dispunem de o civilizație așa cum este cea occidentală. De aceea, este necesar să funcționăm după reguli foarte clare.

ANI are o strategie și un plan de acțiuni, prin care își propune să reușească, să transforme structura instituțională într-o instituție profesionistă, activă și consecventă. Prin corectitudinea și curajul în procedurile de control ale inspectorilor, ANI vrea să atingă zone care par intangibile, cu verificarea persoanelor care păreau că sunt imune în fața legii.

- ➡ Autoritatea își propune ca obiectiv dinamizarea activităților de prevenire, informare și conștientizare a subiecților declarării prin organizarea și desfășurarea instruirilor privind respectarea regimului juridic la conflictelor de interese la toate nivelurile, prin diseminarea de ghiduri, materiale informative, broșuri, pliante, etc.;
- ➡ Monitorizarea continuă a proceselor contravenționale inițiate (tip încălcare, calitatea subiectului, hotărârile instanțelor de judecată, amenzile aplicate, amenzi achitate, etc.);
- ➡ Cooperarea eficientă cu judecătorii și procurorii care examinează actele de constatare emise de către inspectorii de integritate;
- ➡ Înglobarea practicii instanțelor de judecată în activitatea inspectorilor de integritate precum și mediatizarea finalității actelor de constatare;
- ➡ Introducerea unor standarde de exigență și eficiență în activitatea ce o desfășoară inspectorii de integritate, întru stabilirea unor practici de

specialitate la nivel de control, cât și la cel de examinare a dosarelor în instanțele de judecată;

- ➔ Elaborarea și implementarea unui modul care ar oferi posibilitatea declarării on-line a conflictelor de interese;
- ➔ Implementarea și lansarea Sistemului PREVENT, care are ca scop principal prevenirea conflictelor de interese în procedurile de achiziții publice (implementat la omologii români);
- ➔ Diseminarea conceptului de integritate în instituțiile de învățământ, educație, cultură, în domeniul sănătății;
- ➔ Amplificarea relațiilor de colaborare cu toate entitățile publice atât din Moldova, cât și cu instituțiile similare de peste hotare în scopul descentralizării eforturilor de identificare timpurie și de prevenire a posibilelor conflicte de interese și a altor incidente de integritate;
- ➔ Evoluția pozitivă a Autorității în percepția publică și încrederea societății civile în ANI;
- ➔ Creșterea continuă a volumului de activitate (controale efectuate, amenzi aplicate, etc.);
- ➔ Suplinirea funcțiilor de inspectori de integritate.

Ne așteptăm ca și următorii ani să fie plini de provocări și suntem motivați să găsim soluții noi care să ne permită să ne aducem, în continuare contribuția la consolidarea democrației, creșterea nivelului de integritate publică, în activitatea de prevenire și lupta împotriva corupției în Republica Moldova.