RESPECTAREA REGIMULUI JURIDIC DE DECLARARE A AVERII ȘI A INTERESELOR PERSONALE PRIN PRISMA FUNCȚIEI PUBLICE ȘI A CELEI DE DEMNITATE PUBLICĂ

CZU: 35.08:351.713 **https://doi.org/10.5281/zenodo.7886153**

Andrian FETESCU[1]

ABSTRACT. *With the adaptation of the normative framework to the needs and realities in which we live, the Law on the National Integrity Authority as well as the Law on the declaration of wealth and personal interests, the control mechanism was established on compliance both by civil servants and those of public dignity of the legal regime of declaration of wealth and personal interests. The adoption of the package of laws regarding the modification of the normative framework of integrity was conditioned by the unblocking of financial assistance for the Republic of Moldova by the European Union. So, with the reformation of the National Integrity Commission (CNI) into the National Integrity Authority (ANI), one of the missions of the National Integrity Authority is to ensure integrity in the exercise of the public office or the office of public dignity and to prevent corruption by carrying out wealth control and personal interests and respecting the legal regime of conflicts of interest, incompatibilities, restrictions and limitations.*

Keywords: *integrity, interests, declaration, wealth.*

REZUMAT. *Odată cu adoptarea de către Parlamentul Republicii Moldova a Legii cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr.132 din 30.07.2016, precum și a Legii cu privire la declararea averii și a intereselor personale nr.133 din 17.06.2016, a fost instituit mecanismul de control asupra respectării atât de către funcționarii publici, cât de cei de demnitate publică a regimului juridic de declarare a averii și a intereselor personale. Adoptarea pachetului de legi privind modificarea cadrului normativ al integrității a fost condiționată de deblocarea asistenței financiare pentru Republica Moldova de către Uniunea Europeană. Așadar, odată cu reformarea Comisiei Naționale de Integritate (CNI) în Autoritatea Națională de Integritate (ANI), una dintre misiunile Autorității Naționale de Integritate este să asigure integritatea în exercitarea funcției publice sau a funcției de demnitate publică și să prevină corupția prin realizarea controlului averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.*

Cuvinte-cheie: *integritate, interese, declarare, avere.*

Modificarea cadrului normativ cu privire la integritate, Republica Moldova și-a racordat legislația cu privire la modul de declarare a averii și a intereselor personale la acquis-ul comunitar. O deosebire substanțială rezidă în faptul că până la adoptarea pachetului de legi privind modificarea cadrului normativ cu privire la integritate, funcționarii publici și cei de demnitate publică erau verificați la

[1] Andrian FETESCU, Lector universitar, Universitatea de Stat din Moldova, e-mail: fetescuandrian@gmail.com

capitolul de declararea averii și a intereselor personale doar pentru un singur an fiscal de către Comisia Națională de Integritate, însă actualmente funcționarii publici și cei de demnitate publică sunt verificați de către Autoritatea Națională de Integritate pe durata exercitării mandatelor, a funcțiilor publice sau de demnitate publică. Altfel spus, aceștia sunt verificați pe toată perioada în care au deținut vreo funcție publică sau de demnitate publică. Importanța acestei modificări, rezidă în faptul că Autoritatea Națională de Integritate verifică prin intermediul inspectorilor de integritate, modificările patrimoniale survenite pe parcursul exercitării funcțiilor publice și a celor de demnitate publică de către persoanele supuse controlului nu doar pentru un singur an fiscal, așa cum era până la modificările operate în anul 2016.

Respectarea regimului de declarare a averii și a intereselor personale este asigurată după cum este menționat mai sus, de către Autoritatea Națională de Integritate prin intermediul inspectorilor de integritate. Astfel, doar un inspector de integritate poate constata încălcarea regimului juridic de declarare a averii și a intereselor personale, precum și lipsa încălcării respectivului regim. În cadrul unei proceduri de control, inițiate de către inspectorii de integritate, în privința unui funcționar public sau a celui de demnitate publică, aceștia verifică corectitudinea depunerii declarației de avere și interese personale, depunerea în termen a acesteia, precum și existența sau inexistența unei diferențe substanțiale, așa cum este prevăzut în art.2 al Legii nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale.

O instituție nouă care a fost inserată odată cu adoptarea pachetului de integritate este confiscarea averii nejustificate în folosul statului, prevăzută în art.278^1 și art.278^2 din Codul de procedură civilă. Această instituție a permis ca averea care nu poate fi justificată de către subiectul supus controlului să fie confiscată de către instanța de judecată, urmare a constatării acestui fapt de către ANI în cadrul unui control demarat de către un inspector de integritate. În acest context este de menționat că această confiscare nu este una penală, de aceea trebuie distinsă și nu de confundat cu confiscarea specială sau cu confiscarea extinsă prevăzută de Codul penal; confiscarea averii nejustificate în folosul statului este un instrument de care ANI dispune din anul 2016.

Totodată, remarcăm că instituția confiscării non-penale este una relativ nouă. În acest sens, în instanțele de judecată nu s-a cristalizat o practică constantă privind confiscarea averii nejustificate în folosul statului. Rolul ANI în procedura de confiscare a averii nejustificate în folosul statului este unul esențial. Acesta începe cu inițierea și efectuarea controlului de către inspectorii de integritate din cadrul ANI, proces care se finalizează cu emiterea unui act de constatare prin care se constată o diferență substanțială în privința averii și a intereselor personale declarație de care unul dintre subiecții prevăzuți la art.3 din Legea 133/2016, etapa finală fiind depunerea cererii de chemare în judecată de către ANI privind

confiscarea averii nejustificate în folosul statului. Astfel, constatăm că instanța de judecată este instituția competentă care în final dispune confiscarea averii nejustificate, iar ANI este instituția administrativă care acumulează materialul probator și constată diferența substanțială prin emiterea unui act de constatare.

Anterior, potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr.21 din 20.10.2011 privind interpretarea art. 46 alin.(3) din Constituție, sarcina probațiunii în domeniul de referință revenea organului statului și orice activitate care era orientată spre punerea sarcinii probei pe seama subiectului declarării era tratată ca un abuz. Însă Hotărârile Curții Constituționale nr.21 din 20.10.2011 și nr.6 din 16.04.2015 au fost revizuite prin Hotărârea Curții Constituționale nr.7 din 10 martie 2022, prin care s-a reținut că, *premisa existenței unui singur standard de probă în cazul procedurilor în care funcționarilor publici li se impută dobândirea ilicită a averii nu decurge din textul articolului 46 alin.(3) din Constituție și este infirmată de considerentul Curții Europene din § 107 al hotărârii Gogitidze, care menționează, cu titlu de exemple, probarea „dincolo de orice dubiu rezonabil" și probarea potrivit balanței probabilităților, aplicabile în procedurile penale sau în procedurile civile; premisa „legăturii indisolubile" dintre prezumția caracterului licit al proprietății și prezumția nevinovăției nu-și are fundamentul în textul articolului 46 alin. (3) din Constituție și contravine considerentului exprimat de Curtea Europeană în § 126 al hotărârii Gogitidze.*

De asemenea, Curtea Constituțională în hotărârea sa a remarcat că, în cele două hotărâri (HCC nr. 21 din 20 octombrie 2011, § 32, și HCC nr. 6 din 16 aprilie 2015, § 65) posibilitatea confiscării a fost făcută dependentă de existența unei cauze penale sau contravenționale. Însă în hotărârea *Gogitidze și alții v. Georgia* (12 mai 2015, § 105), Curtea Europeană a reținut că există standarde juridice europene și chiar universale comune care încurajează confiscarea bunurilor legate de infracțiuni grave, cum ar fi corupția, spălarea de bani, infracțiunile legate de droguri ș.a., fără o condamnare penală prealabilă. Mai mult, sarcina probării originii licite a bunurilor despre care se presupune că au fost dobândite în mod ilicit poate fi transferată în mod legitim asupra pârâților în cadrul unor proceduri non-penale de confiscare, inclusiv în cadrul unor proceduri civile *in rem*. Măsura confiscării poate fi aplicată nu doar în cazul produselor directe ale unei infracțiuni, ci și în cazul bunurilor, inclusiv al oricărui venit sau al altor beneficii indirecte, obținute prin convertirea ori transformarea produselor directe ale infracțiunii sau prin amestecul acestora cu alte bunuri, eventual legale. Măsura confiscării nu poate fi aplicată doar în cazul persoanelor bănuite direct de comiterea infracțiunilor, ci și în cazul terților care au dobândit un drept de proprietate fără buna-credință cerută, prin disimularea rolului lor ilicit la acumularea averii în cauză (a se vedea HCC nr.7 din 10 martie 2022, § 34).

De asemenea, Curtea Europeană a subliniat că articolul 6 § 2 din Convenție, care garantează principiul prezumției nevinovăției, nu este aplicabil în cazul

confiscării bunurilor dispuse în contextul unei proceduri civile *in rem*, care nu implică stabilirea unei acuzații penale și care nu are un caracter punitiv, ci unul preventiv și/sau compensatoriu (a se vedea *Gogitidze și alții v. Georgia*, § 126).

Prin urmare, Curtea subliniază că instituția confiscării poate opera în mod separat de o cauză penală sau contravențională, *e.g.* în contextul unor proceduri civile *in rem*. În cadrul unor proceduri civile, standardul probei este mai redus decât standardul probării „dincolo de orice dubiu rezonabil", care operează în procesele penale. Standardul balanței probabilităților, care operează în procesul civil, presupune că instanțele constată că un fapt este stabilit numai în cazul în care sunt convinse că probabilitatea că acesta a avut loc este mai mare decât probabilitatea că faptul nu a avut loc.

La § 107 din hotărârea din 12 mai 2015, Curtea Europeană a reamintit cauzele anterioare în care a trebuit să examineze, din punctul de vedere al proporționalității conform articolului 1 din Protocolul nr.1, proceduri preponderent similare de confiscare a bunurilor legate de presupusa săvârșire a diferite infracțiuni grave care implică îmbogățirea fără justă cauză. Referitor la bunurile presupus dobândite (fie integral, fie parțial) din produsele infracțiunilor de trafic de droguri ori la alte activități ilicite ale unor organizații de tip mafiot ori criminale, Curtea Europeană nu a considerat o problemă să afirme că măsura confiscării este proporțională chiar în lipsa unei condamnări care să stabilească vinovăția persoanelor învinuite. De asemenea, Curtea a considerat că este legitim pentru autoritățile naționale relevante să emită ordine de confiscare pe baza unei preponderențe a probelor care să sugereze că veniturile legale ale pârâților nu puteau fi suficiente pentru ca aceste persoane să dobândească bunurile în cauză. Într-adevăr, atunci când ordinul de confiscare este o consecință a unor proceduri civile *in rem* legate de produsele infracțiunilor derivate din infracțiuni grave, Curtea Europeană nu a pretins probarea „dincolo de orice dubiu rezonabil" a originii ilicite a bunurilor în cadrul unor astfel de proceduri. În schimb, s-a considerat că probarea potrivit balanței probabilităților ori o probabilitate înaltă a originii ilicite, combinată cu incapacitatea proprietarului de a proba contrariul, era suficientă în sensul testului proporționalității impus de articolul 1 din Protocolul nr.1. În plus, autorităților naționale li s-a acordat o marjă de manevră conform Convenției pentru a aplica măsura confiscării nu doar persoanelor învinuite direct de comiterea unor infracțiuni, dar și membrilor de familie ai acestora și altor rude apropiate, despre care se presupunea că dețineau ori administrau neformal bunurile dobândite ilicit în numele persoanelor bănuite de infracțiuni sau care, în alt mod, nu dispuneau de statutul de bună-credință necesar (a se vedea *Raimondo v. Italia*, 22 februarie 1994, § 30; *Arcuri și alții v. Italia* (dec.), 5 iulie 2001; *Morabito și alții v. Italia* (dec.), 7 iunie 2005; *Butler v. Regatul Unit* (dec.), 27 iunie 2002; *Webb v. Regatul Unit* (dec.), 10 februarie 2004; *Saccoccia v. Austria*, 18 decembrie 2008).

De altfel, în opinia Comisiei de la Veneția, sistemele de confiscare civilă sunt concepute pentru a se asigura faptul că sumele aferente veniturilor penale sunt dovedite pe baza standardului balanței probabilităților, nu pe baza standardului probei dincolo de orice îndoială rezonabilă. Unele state de asemenea instituie prezumții ce pot fi răsturnate în cadrul procedurilor de confiscare civilă. Ideea care stă la baza unei prezumții care poate fi răsturnată este că pentru o persoană este mai ușor decât pentru autorități să stabilească că proprietatea sa a fost dobândită în mod legal (a se vedea Opinia interimară referitoare la proiectul de Lege privind confiscarea în favoarea statului a bunurilor dobândite ilegal din Bulgaria, adoptat la cea de-a 82-a sesiune plenară (Veneția, 12-13 martie 2010), CDL-AD(2010)010, § 67).

Un element important, care urmează a fi evidențiat, este că în cadrul controlului efectuat de către inspectorii de integritate ai ANI privind respectarea regimului juridic de declarare a averii și a intereselor personale este că în perioada controlului subiecții în privința cărora se desfășoară controlul dispun de dreptul de a fi informați despre inițierea controlului, de a fi asistate de către un avocat sau avocat stagiar, de a lua cunoștință de sesizarea depersonalizată și de materialele controlului după finalizarea acestuia. Însă până la emiterea actului de constatare, ei urmează să prezinte date și informații suplimentare pe care le consideră necesare, inclusiv evaluarea proprie a valorii reale a bunului, să conteste în condițiile legii actul de constatare emis de către inspectorul de integritate, toate aceste drepturi fiind prevăzute în art.32 din Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

Prin urmare, este de menționat că subiecții supuși controlului de către ANI în cadrul procedurii de control beneficiază de dreptul de a-și prezenta probele pe care le consideră necesare în vederea justificării unei diferențe substanțiale, pot solicita evaluarea proprie a bunului pentru determinarea reală a prețului acestuia în cazul în care nu sunt de acord cu stabilirea valorii bunului de către ANI, de asemenea aceștia pot fi asistați de către un avocat sau avocat stagiar în vederea respectării de către Autoritate a drepturilor lor. În acest sens, menționăm că desfășurarea procedurii de control de care ANI nu este una secretă, subiecții supuși controlului având toate posibilitățile de a-și prezenta poziția în cadrul procedurii de control, precum și de a-și prezenta probele pe care le consideră necesare, fiindu-le respectate drepturile fundamentale.

Respectarea regimului juridic de declarare a averii și a intereselor personale este mecanismul prin care se previne îmbogățirea nejustificată și ilicită a agenților publici și se evită conflictele de interese în activitatea lor, acestea fiind și în vederea responsabilizării pentru asemenea fapte. Or, prin obligarea depunerii declarației de avere și interese personale în format electronic (la angajare, anuală și la demisie din funcție) inspectorii de integritate din carul ANI pot identifica cu ce avere a intrat în funcție un funcționar sau altul, care sunt modificările

patrimoniale ale acestora în perioada exercitării mandatelor, a funcției publice și a celei de demnitate publică, precum și cu ce avere și venituri au demisionat din funcția respectivă. Anume prin depunerea declarațiilor de avere și interese personale de către subiecții obligați să le depună se poate constata dacă prin averea pe care agentul public respectiv a dobândit-o în perioada exercitării funcției s-a îmbogățit nejustificat sau nu.

Concomitent este de remarcat că declarațiile de avere și interese personale depuse de către subiecții declarării sunt depuse în format electronic, acestea fiind disponibile pe situl ANI la compartimentul portalul declarațiilor. Astfel, orice persoană interesată poate vizualiza declarațiile de avere și interese personale ale subiecților declarării, în acest sens fiind asigurată transparența declarațiilor de avere și interese personale, ceea ce nu era până la adoptarea Legii nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și a Legii nr.133/2016 cu privire la declararea averii și a intereselor personale. Or, până la adoptarea pachetului de integritate declarațiile cu privire la venit și proprietate, precum și declarațiile de interese personale erau depuse pe suport de hârtie în cadrul instituțiilor în care activau subiecții obligați să depună declarațiile, ulterior fiind transmise Comisiei Naționale de Integritate CNI. Pentru a depune declarația de avere și interese personale în format electronic este necesar ca subiectul de control s-a deține semnătura electronica, aceasta fiind eliberată de către Serviciul Tehnologiei Informaționale și Securitate Cibernetică la solicitarea angajatorului.

Adițional, menționăm că depunerea declarației de avere și interese personale de către subiecții obligați să o depună trebuie să conțină informația prevăzută în art.4 alin.(1)-(4) din Legea nr.133/2016 cu privire la declararea averii și a intereselor personale; prin urmare, controlul efectuat de către inspectorii de integritate se răsfrânge nu doar asupra subiecților prevăzuți la art.3 din Legea nr.133/2016, dar și asupra membrilor familiei acestora (soțului/soției, concubinului/concubinei).

Din perspectiva legislației naționale, prin Legea nr.133/2016 cu privire la declararea averii și a intereselor personale și Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, precum și prin alte norme aplicabile confiscării averii dobândite nejustificat, au fost elucidate particularitățile juridice cu care urmează a se opera în materia confiscării civile, trăsăturile fundamentale ce delimitează confiscare civilă de alte feluri de confiscări (confiscarea specială și cea extinsă), premisele și condițiile intentării procesului de confiscare civilă și particularitățile examinării și soluționării acestora. Fapt ce a condus la clarificarea naturii juridice a confiscării civile și a regulilor aplicabile la examinarea cauzelor privind confiscarea averii nejustificate, fiind respectiv creată baza teoretică pentru aplicarea eficientă a normelor de drept procedural și de drept material în materia confiscării averii nejustificate.

În concluzie, menționăm că un rol primordial în ce privește verificarea declarațiilor de avere și interese personale ale subiecților declarării îi revine

Autorității Naționale de Integritate, care este instituția ce acumulează materialul probator necesar privind stabilirea existenței sau inexistenței unei averi nejustificate, respectând în același timp și dreptul la un proces echitabil al persoanelor supuse controlului exercitat de către inspectorii de integritate din cadrul acestei instituții. Un rol nu mai puțin important este atribuit și instanței de judecată, care în cele din urmă decide asupra confiscării averii cu caracter nejustificat, decizie care urmează a fi executată de către Serviciul Fiscal de Stat.

Referințe bibliografice:

1. Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr.245-246, art.513.
2. Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr.133/2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr.245-246, art.511.
3. Legea 87/2017 integrității. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2017, nr.229-243, art.360.
4. HCC nr.7 din 10 martie 2022 privind revizuirea HCC nr.21 din 20 octombrie 2011 și a HCC nr.6 din 16 aprilie 2015.
5. Avizul CC la proiectul de lege privind modificarea art.46 din Constituția Republicii Moldova.