EXPERTIZAREA PROIECTULUI STRATEGIEI DE REFORMARE A CENTRULUI PENTRU COMBATEREA CRIMELOR ECONOMICE ŞI CORUPŢIEI

Alexandru CUZNEŢOV,
doctor în drept, conferenţiar universitar (USM)

SUMMARY

The proposed three main essentially viewed objectives of reforming the Center for Combating Economic Crimes and Corruption are: „1. Center Ensure the independence from pressure and undue influence, 2. Increasing capacity to prevent and combat corruption at all levels, 3. Obtaining public support for anticorruption efforts". Thus this project shows that the authors have proposed reforming the Center through 16 action-targets, which it expertise.

Preambul. Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice şi Corupţiei (denumit în continuare Centrul) este un organ de ocrotire a normelor de drept, specializat în contracararea infracţiunilor economico-financiare şi fiscale, precum şi a corupţiei.

Remarcăm că, conform Legii cu privire la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice şi Corupţiei nr.1104 din 06.06.2002, Centrul este abilitat cu un şir de atribuţii:

a) preîntâmpinarea, depistarea, cercetarea şi curmarea contravenţiilor şi infracţiunilor economico-financiare şi fiscale;

b) contracararea corupţiei şi protecţionismului;

c) prevenirea şi combaterea spălării banilor şi finanţării terorismului;

d) efectuarea expertizei anticorupţie a proiectelor de acte legislative şi a proiectelor de acte normative ale Guvernului, în vederea corespunderii lor cu politica statului de prevenire şi combatere a corupţiei[1].

Obiectul examinării. Cu sprijinul Misiunii Europene de Consiliere în Politici Publice pentru Republica Moldova, Centrul a elaborat *proiectul Strategiei de Reformare a Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice şi Corupţiei*, ce se conturează în următoarele propuneri de reformare care vor eficientiza funcţionarea sa în conformitate cu mandatul său primar – lupta împotriva corupţiei:

I. Asigurarea independenţei Centrului faţă de presiuni şi influenţe necorespunzătoare, prin implementarea următoarelor acţiuni:

1.1. Schimbarea statutului Centrului în sistemul organelor de drept pentru favorizarea independenţei sale prin plasarea CCCEC sub control parlamentar, aprobarea structurii si a statelor de personal.

1.2. Schimbarea procedurii de numire şi destituire a conducerii CCCEC pentru a elibera aceste funcţii de presiuni politice, introducerea criteriilor de profesionalism pentru selectarea candidaţilor la funcţiile respective.

1.3. Creşterea stimulării financiare paralel cu ridicarea nivelului de responsabilizare a colaboratorilor.

1.4. Asigurarea stabilităţii în funcţie şi a perspectivelor de avansare în carieră a colaboratorilor.

II. Sporirea capacităţilor de prevenire şi combatere a corupţiei la toate nivelurile**,** prin implementarea următoarelor acţiuni:

2.1. Asigurarea bugetului suficient pentru exercitarea eficientă a atribuţiilor Centrului.

2.2. Adaptarea corespunzătoare a structurii interne a Centrului (organigrama), elaborarea şi adoptarea fişelor de post ale colaboratorilor Centrului, conform rolului şi competenţelor revizuite ale Centrului.

2.3. Consolidarea capacităţilor Centrului de prevenire a corupţiei.

2.4. Dezvoltarea capacităţilor analitice ale Centrului, inclusiv de dezvoltare a capacităţilor de efectuare a investigaţiilor financiare în scopul depistării şi confiscării averii obţinute pe cale ilicită.

2.5. Consolidarea capacităţilor Centrului de investigare a actelor de corupţie şi conexe.

2.6. Clarificarea şi raţionalizarea competenţelor procesuale ale Centrului şi delimitarea lor de alte organe de urmărire penală.

2.7. Îmbunătăţirea cadrului legislativ penal şi procesual-penal pentru a înlătura dificultăţile în procesul urmăririi penale a infracţiunilor de corupţie, potrivit standardelor şi recomandărilor organismelor internaţionale.

2.8. Elaborarea indicatorilor de performanţă a Centrului în conformitate cu cele mai bune practici de activitate a agenţiilor specializate anticorupţie, în funcţie de complexitatea şi eficienţa urmăririi penale (finalitatea dosarelor).

III. Obţinerea sprijinului public pentru efortu-

rile anticorupţie, prin implementarea următoarelor acţiuni:

3.1. Lansarea şi menţinerea unei campanii de informare publică despre obiectivele şi direcţiile de bază în reformarea Centrului.

3.2. Sporirea în continuare a transparenţei şi consolidarea componenţei de comunicare publică a Centrului.

3.3. Eficientizarea monitorizării Centrului de către societatea civilă.

3.4. Extinderea colaborării Centrului cu societatea civilă.

Cercetări. Privite în esenţă, cele trei obiective principale de reformare a Centrului propuse sunt: „1. *Asigurarea independenţei Centrului faţă de presiuni şi influenţe necorespunzătoare.* 2. *Sporirea capacităţilor de prevenire şi combatere a corupţiei la toate nivelurile.* 3. *Obţinerea sprijinului public pentru eforturile anticorupţie*". Astfel atestăm faptul că autorii prezentului Proiect şi-au propus reformarea Centrului prin 16 acţiuni-ţinte, pe care le expertizăm în

Obiectivul I. ***Asigurarea independenţei Centrului faţă de presiuni şi influenţe necorespunzătoare*:**

1.1. Schimbarea statutului Centrului în sistemul organelor de drept pentru favorizarea independenţei sale prin plasarea CCCEC sub control parlamentar, aprobarea structurii şi a statelor de personal, şi

1.2. Schimbarea procedurii de numire şi destituire a conducerii CCCEC pentru a elibera aceste funcţii de presiuni politice, introducerea criteriilor de profesionalism pentru selectarea candidaţilor la funcţiile respective.

Autorii propun: pentru a asigura deplina independenţă a Centrului de presiuni externe, inclusiv de ordin politic:

a) Modificarea art.8 alin.(1) al Legii 1104/2002 (în continuare – Lege), anume: a modalităţii de numire a Directorului Centrului. Din textul Proiectului se conturează că Directorul urmează să fie numit de către Parlament, cu majoritate simplă (50%+1 din deputaţii aleşi), la propunerea Prim-ministrului pentru un mandat de 5 ani (sau un alt mandat ce nu coincide cu cel al Parlamentului, Prim-ministrului) în baza criteriilor de profesionalism şi neafiliere politică. Destituirea Directorului Centrului se va efectua de către Parlament, la propunerea Prim-ministrului sau a Colegiului Centrului, doar cu avizul pozitiv al tuturor fracţiunilor parlamentare.

b) Modificarea art.8 alin.(3) al Legii, anume – a modalităţii de numire/destituire a vicedirectorilor Centrului. Se evidenţiază propunerea ca numirea/destituirea lor să fie efectuată la propunerea Directorului Centrului prin Hotărâre de Guvern.

Conturăm: prin modalităţile noi de numire/destituire a Directorului, precum şi a vicedirectorilor Centrului, prin plasarea Centrului sub control parlamentar cu excluderea acestei instituţii din subordonarea Guvernului, se vor încălca flagrant prevederile normelor constituţionale, dar şi cele procesual penale:

a) la compartimentul numirea/destituirea Directorului Centrului cu participarea Parlamentului, modificările propuse vin în contradicţie cu prevederile art.66 al Constituţiei RM „Atribuţiile Parlamentului", în cuprinsul cărora nu găsim posibilitatea numirii/destituirii Directorului Centrului. Or, dacă autorii se bazează pe prevederile lit. j) art.66^2, atunci s-ar presupune că Directorul Centrului devine persoană oficială din stat la acelaşi nivel, cum ar fi Procurorul General etc. Mai mult, subliniem că Constituţia nu prevede înfiinţarea sau existenţa unor organe de urmărire penală care ar putea, eventual, să fie sub controlul nemijlocit al Parlamentului;

b) Centrul, chiar şi după promovarea reformei propuse, rămâne, accentuăm, un organ de urmărire penală, a cărui reglementare cade sub incidenţa art.124 din Constituţie, art.269 din Codul de procedură penală, care prevăd că Procuratura conduce şi exercită urmărirea penală;

c) este o absurditate faptul că modificările propuse de numire/destituire a conducerii Centrului şi cele privind plasarea sub control parlamentar exclud Centrul în totalitate de sub controlul Guvernului. Atunci cum trebuie înţeleasă propunerea autorilor ca numirea/destituirea Directorului să se efectueze în exclusivitate la propunerea exclusivă a Prim-ministrului, ceea ce prezintă un mecanism esenţial de control. Plus la aceasta, atragem atenţia şi la faptul că nemijlocit de către Guvern se controlează procedura de numire/destituire a vicedirectorilor Centrului.

Propuneri: în lumina celor prezentate, am dori să evidenţiem o propunere, ce ar putea soluţiona pe deplin problema privind independenţa Centrului faţă de presiuni şi influenţe necorespunzătoare, la care ne atrag atenţia autorii modificărilor. Este vorba despre extinderea împuternicirilor Colegiului Centrului, dezvoltarea lui ca un organ de monitorizare şi administrare a activităţii Centrului, prin prisma participării directe la numirea/destituirea Directorului şi a vice-directorilor, analogic cum se procedează la Consiliul Superior al Magistraturii.

Numirea/destituirea Directorului Centrului, la propunerea Colegiului Centrului, de către Guvernul RM, la rândul său numirea/destituirea vicedirectorilor Centrului, la propunerea Directorului Centrului cu avizul pozitiv al Colegiului Centrului, de către Guvern, nu numai că va asigura independenţa Cen-

trului, dar şi va fi posibil de a monitoriza candidaţii de către Colegiul Centrului, membrii în care vor fi aleşi în baza aceloraşi principii ca şi membrii Consiliului Superior al Magistraturii. La rândul său, Colegiul Centrului va juca acelaşi rol pentru Centru ca şi Consiliul Superior al Magistraturii pentru sistemul judiciar.

1.3. Creşterea stimulării financiare paralel cu ridicarea nivelului de responsabilizare a colaboratorilor. – **Aviz pozitiv.**

1.4. Asigurarea stabilităţii în funcţie şi a perspectivelor de avansare în carieră a colaboratorilor. – **Aviz pozitiv.**

***II. Sporirea capacităţilor de prevenire şi combatere a corupţiei la toate nivelurile*,** prin implementarea următoarelor acţiuni:

2.1. Asigurarea unui buget suficient pentru exercitarea eficace a atribuţiilor Centrului. – **Aviz pozitiv**, cu excepţia propunerii privind direcţionarea unor sume financiare confiscate de către Centru nu bugetului de stat, ci bugetului Centrului. Este inacceptabil, deoarece ar duce la apariţia unor interese materiale atât din partea colaboratorilor, cât şi a conducerii Centrului, ei fiind cointeresaţi în examinarea convenabilă a dosarelor, ceea ce ar denatura serios principiul imparţialităţii.

2.2. Adaptarea corespunzătoare a structurii interne a Centrului (organigrama), elaborarea şi adoptarea fişelor de post ale colaboratorilor Centrului conform rolului şi competenţelor revizuite ale Centrului.

Autorii propun: adoptarea unui nou concept al structurii Centrului, prezentat în Anexa 2, şi anume: formarea la nivel de aparat central a 5 direcţii generale, 2 servicii, 5 direcţii şi 1 birou, iar la nivel de subdiviziune teritorială a 2 direcţii şi 6 birouri.

Conturăm: prin prevederile art.4 al Legii se reglementează structura Centrului, şi anume: în alin. (2) este expres prevăzut că *„...numărul şi reşedinţa subdiviziunilor teritoriale şi raza lor de activitate se aprobă de Guvern, la propunerea directorului Centrului"*, iar alin.(4) al aceluiaşi articol dezvoltă ideea: *„...subdiviziunile teritoriale pot fi amplasate, astfel încât să nu corespundă organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova"*.

Inclusiv, atragem atenţia la atribuţiile Directorului Centrului prevăzute în Lege: Directorul *„...determină raza de activitate a subdiviziunilor teritoriale"* (pct.1) lit.c)), *„...aprobă schema de încadrare a aparatului central şi a subdiviziunilor teritoriale în conformitate cu structura şi în limitele efectivului aprobate de Guvern"* (pct.1) lit.d)).

Propuneri: considerăm că această acţiune-ţintă de reformare a Centrului este necesar a fi exclusă, deoarece structura internă (organigrama) şi subdiviziunile teritoriale sunt deja reglementate prin Lege şi nu necesită a mai fi o dată examinate/reformate – este doar necesar a aplica actul legislativ respectiv.

2.3. Consolidarea capacităţilor Centrului de prevenire a corupţiei. – **Aviz pozitiv.**

2.4. Dezvoltarea capacităţilor analitice ale Centrului, inclusiv de dezvoltare a capacităţilor de efectuare a investigaţiilor financiare în scopul depistării şi confiscării averii obţinute pe cale ilicită. – **Aviz pozitiv.**

2.5. Consolidarea capacităţilor Centrului de investigare a actelor de corupţie şi conexe. – **Aviz pozitiv.**

2.6. Clarificarea şi raţionalizarea competenţelor procesuale ale Centrului şi delimitarea lor de alte organe de urmărire penală.

Autorii propun: revizuirea competenţelor Centrului prin reducerea volumului de lucru pe anumite categorii de cauze ce nu sunt legate direct de actele de corupţie, acestea urmând a fi transferate altor organe de urmărire penală, nespecializate.

Conturăm: prin prevederile art.5 al Legii se reglementează atribuţiile Centrului, în prim-plan fiind plasată la alin.(1) lit. a), atribuţia de *„... preîntâmpinare, depistare, cercetare şi curmare a contravenţiilor şi infracţiunilor economico-financiare şi fiscale",* urmată de alte atribuţii: contracararea corupţiei şi protecţionismului, prevenirea şi combaterea spălării banilor şi finanţării terorismului, efectuarea expertizei anticorupţie a proiectelor de acte legislative şi a proiectelor de acte normative ale Guvernului, în vederea corespunderii lor cu politica statului de prevenire şi combatere a corupţiei.

Considerăm că la momentul fondării CCCEC, legiuitorul a dorit crearea unui organ de urmărire penală specializat, ce ar avea atribuţiile nominalizate *supra* (în total 7 atribuţii).

Făcând un calcul matematic simplu, pentru a stabili procentajul atribuţiilor (100%/7 atribuţii = 14,28%), observăm că pentru fiecare atribuţie legiuitorul acordă 14,28% din competenţe. Conştientizăm că acest calcul matematic este exhaustiv şi că nu corespunde unei realităţi obiective. Însă acest procentaj îl vom folosi pe parcursul cercetărilor ca un coeficient comparativ.

Autorii reformării Centrului recunosc şi accentuează faptul că „... conform analizelor şi statisticilor disponibile, CCCEC este suprasolicitat de competenţele sale pe infracţiunile economice, inclusiv nelegate de acte de corupţie, infracţiunile informaţionale şi de contrabandă...", ce se cifrează la circa 60% din ocupaţie.

În cazul în care, în urma respectivei reformări, Centrului i se vor atribui competenţe restrânse, aces-

tea constituind aproximativ 14,28-29% (calculul realizat în baza coeficientului stabilit mai sus), iar după cifra de ocupaţie – aproximativ 40% din cele avute anterior, considerăm inoportună crearea unui aşa organ de urmărire penală specializat cu competenţe foarte restrânse. În opinia noastră, cel mai periculos este că respectiva propunere de reformare poate crea unele situaţii incerte în ce priveşte exercitarea celorlalte competenţe, mai ales cu caracter economico-financiar. Situaţia ar fi de aşa natură că s-ar impune necesitatea creării a încă unui organ sau grup de organe de urmărire penală, care ar prelua aceste competenţe retrase de la Centru (economico-financiare, fiscale etc.).

Considerăm că autorii operează greşit cu atribuţiile Centrului, care, în opinia lor, sunt prea extinse „...şi nu permit o mai bună orientare a resurselor disponibile pentru investigarea cazurilor de corupţie grave şi complexe de rezonanţă socială sporită". Nu putem afirma că la momentul dat al dezvoltării statalităţii RM, trecerii de la o economie planificată la economia de piaţă se micşorează numărul de contravenţii şi de infracţiuni cu caracter economic. Nici că rezolvarea problemei coruptibilităţii va anihila şi problemele din sfera economicului.

Propuneri: considerăm că această acţiune-ţintă de reformare, punând accentul pe *reorganizarea* Centrului, necesită a fi revizuită în totalitate. Dintr-un punct de vedere, avem impresia că suntem în faţa unei reformări consistente bazate pe practica internaţională, şi că asistăm la transpunerea în viaţă a unor acte din cadrul normativ internaţional care au fost ratificate de RM[3], iar din alt punct de vedere că suntem în faţa unor practici internaţionale unde sunt atât persoane (ombudsman/avocat parlamentar), cât şi organe specializate în acest domeniu. Însă în nici o ţară nu regăsim transpusă în viaţă ideea „lucidă" a autorilor Proiectului privind crearea unui singur organ cu asemenea competenţe de investigare în segmentul analizat. Este foarte periculoasă această idee, mai ales că am fost martorii creării în trecut în perioada URSS a unor organe specializate-unice (ex., „Troika", NKVD-ul etc.). Aşadar, restructurizarea şi transformarea Centrului într-un organ exclusiv anticorupţional poate deveni un instrument negativ în societatea politică neformată din RM. Ar fi mult mai raţional ca un asemenea Centru să poată fi controlat/supravegheat/ajutat, de exemplu, de un ombudsman (avocat parlamentar), ceea ce la moment ar putea să reprezinte acel control din partea Legislativului, mult dorit.

2.7. Îmbunătăţirea cadrului legislativ penal şi procesual-penal pentru a înlătura dificultăţile în procesul urmăririi penale a infracţiunilor de corupţie, potrivit standardelor şi recomandărilor organismelor internaţionale – **în contextul relatărilor de mai sus nu prea are priză, pentru că şi fără reformarea Centrului se cere o îmbunătăţire a acestui cadru.**

2.8. Elaborarea indicatorilor de performanţă a Centrului în conformitate cu cele mai bune practici de activitate a agenţiilor specializate anticorupţie, în funcţie de complexitatea şi eficienţa urmăririi penale (finalitatea dosarelor). – **Aviz pozitiv.**

III. Obţinerea sprijinului public pentru eforturile anticorupţie, prin implementarea următoarelor acţiuni:

3.1. Lansarea şi menţinerea unei campanii de informare publică despre obiectivele şi direcţiile de bază în reformarea Centrului. – **Aviz pozitiv.**

3.2. Sporirea în continuare a transparenţei şi consolidarea componenţei de comunicare publică a Centrului. – **Aviz pozitiv.**

3.3. Eficientizarea monitorizării Centrului de către societatea civilă. – **Aviz pozitiv.**

3.4. Extinderea colaborării Centrului cu societatea civilă. – **Aviz pozitiv.**

CONCLUZII FINALE

1. Într-adevăr, reforma CCCEC este o necesitate firească şi corect privită în contextul dezvoltării continue a societăţii, a statului Republica Moldova. E cert faptul că din momentul creării CCCEC-ului acest organ a fost supus reformei de 8 ori. Din sursele doctrinare ale colegilor din statele vecine, relievăm ideea că orice organ al statului, precum şi colaboratorii acestuia, supuşi des reformărilor, se află într-o perpetuă stare de şoc şi instabilitate; ceea ce s-a şi întâmplat deja cu CCCEC-ul. Or, orice reformă aduce schimbări atât pozitive, cât şi negative.

2. Considerăm că reforma CCCEC-ului nu poate fi privită ca o prioritate acceptată şi susţinută de aşanumitele părţi implicate şi interesate (Parlamentul, Guvernul, CCCEC-ul şi, mai puţin, ONG-urile), deoarece această propunere de reformă nu este opera părţilor respective apărută ca rezultat al unui proces normal şi de durată a activităţii acestui organ, ea nu este conformă nici cerinţelor actuale ale societăţii. Din conţinutul propunerii de reformă, în mod obiectiv, se developează ideea unei persoane sau a unui grup mic de persoane interesate să excludă din „sânul" organelor de urmărire penală a CCCEC-ului, pentru interese de moment.

3. Rezultatul vădit posibil al reformei propuse poartă mai mult o conotaţie negativă: un organ specializat în activitatea de preîntâmpinare, depistare, cercetare şi curmare a contravenţiilor şi infracţiunilor economico-financiare şi fiscale; de contracarare a corupţiei şi protecţionismului; de prevenire şi combate-

re a spălării banilor şi finanţării terorismului etc. este supus pericolului de a fi înlocuit cu alte organe fiecare strict specializat în unul din aceste segmente.

4. După acceptarea propunerilor de reformă, sistemul organelor de stat poate fi pus în situaţia că se va impune cu necesitate implementarea unor alte reforme serioase promovate în celelalte domenii: economico-financiar, fiscal etc. Dacă e să analizăm practica statelor europene şi a statelor de pe continentul american, observăm un interes sporit şi chiar strategic anume pentru aceste domenii ce se dezvoltă în special prin sistemul de norme juridice deja format.

5. Considerăm neargumentată afirmaţia autorilor că reforma propusă se fundamentează pe „...practica internaţională obişnuită", deoarece dacă am analiza specificul organelor ce au fost deja înfiinţate şi care activează cu succes în sfera combaterii corupţiei din cadrul statelor europene şi de pe continentul american, am observa un cu totul alt tablou. Este cert şi faptul că nouă ne se înaintează unele propuneri elaborate special pentru RM de către experţii internaţionali ce ar putea să ne „salveze" situaţia precară. Observăm însă că ele, aceste propuneri, în general, nu sunt implementate nemijlocit la ei în ţară sau chiar că sunt inadecvate şi deci imposibil de implementat (să nu uităm istoria anilor '90, când am fost bombardaţi de o sumedenie de propuneri „geniale" de reformare a sistemului economic, statal din partea aşa-numiţilor „experţi internaţionali", care s-au dovedit a fi distructive, de ex. privatizarea).

6. Doar adoptarea unei Strategii de reformare a întregului „bloc de organe de urmărire penală" poate aduce nişte rezultate scontate, foarte reuşite, însă reformarea parţială poate numai destabiliza acest sistem, şi aşa fragil.

7. Reforma nicidecum nu poate să depolitizeze instituţia, ci invers: ea va fi pusă tot mai mult sub influenţa organului legislativ, care într-un stat parlamentar reprezintă nu doar un organ legislativ, ci şi politic, ceea ce permite promovarea ideilor şi platformelor politice ale partidelor politice. În ce priveşte CCCEC-ul, după esenţa şi competenţele sale el se află în sfera de activitate a Puterii judiciare, iar atragerea lui şi în sfera de influenţă a Puterii legislative şi a celei executive (citãm din textul Proiectului „...directorul CCCEC-ului este numit la propunerea Prim-ministrului de către Parlament") încalcă principiul fundamental al separaţiei puterilor în stat. Privit în viitor, în situaţia unui posibil conflict între Guvern şi Parlament, Centrul va fi pus în situaţia imposibilităţii de a activa din motivul că nu pot fi formate organele lui de conducere, ceea ce ar reprezenta un pericol chiar şi pentru stat.

8. Prin propunerile de reformă se doreşte „...asigurarea controlului extern asupra activităţii de către autorităţile publice şi de către instituţiile nestatale, societatea civilă, mass-media etc." – dorinţă, din punct al nostru de vedere, pe cât de nobilă, pe atât de descumpănită. În primul rând, nu este luat în calcul principiul secretului anchetei şi al prezumţiei nevinovăţiei, ce asigură bănuiţii şi învinuiţii de erorile urmăririi penale, în care numai instanţa de judecată poate stabili verdictul de vinovat; în al doilea rând, orice control suplimentar poate influenţa negativ asupra corectitudinii anchetei. Analiza acesteia ei o pot face cu succes în timpul dezbaterilor de judecată, la care pot participa atât instituţiile statale, societatea civilă, cât şi mass-media, unde ele pot chiar şi să intervină cu oarecare monitorizări.

Note:

[1] Legea cu privire la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice şi Corupţiei nr. 1104 din 06.06.2002.

[2] Alege şi numeşte persoane oficiale de stat, în cazurile prevăzute de lege.

[3] Convenţia penală a Consiliului Europei cu privire la corupţie, Convenţia ONU împotriva corupţiei, Declaraţia cu privire la 10 măsuri de curmare a corupţiei în Europa de Sud-Est.