

ARMONIZAREA LEGISLAȚIEI ANTICORUPȚIONALE ALE REPUBLICII MOLDOVA LA STANDARDELE EUROPENE – ELEMENT CHEIE ÎNTRU ASIGURAREA SECURITĂȚII NAȚIONALE⁵²

HARMONIZATION OF ANTICORRUPTION LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA TO THE EUROPEAN STANDARDS – A KEY ELEMENT IN ENSURING NATIONAL SECURITY

Ludmila GUȘTIUC, *drd., cercetător științific,*

Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice al

Universității de Stat din Moldova,

e-mail: lgustiuc@yahoo.com

ORCID: 0000-0002-8516-4949

Summary

The harmonization of anti-corruption legislation to European standards is a multidimensional process, involving several legal aspects. These aspects reflect the complexity of the harmonization process to the European Union standards and underline the need for a sustained and coordinated effort both at the national and at the European level.

The harmonization of anti-corruption legislation is crucial for ensuring national security, as it contributes to the stability and integrity of public institutions, ensures efficient management of resources, protects infrastructure and promotes a stable and secure economic and social environment.

Keywords: *Harmonization, anticorruption legislation, European standards, Republic of Moldova, European Union, national security.*

Introducere

În prezent, este arhicunoscut faptul că Uniunea Europeană, în calitate de organizație internațională regională, acordă sprijin imens Republicii Moldova.

În contextul integrării europene, referindu-ne la cei mai importanți pași din ultimii doi ani, menționăm că în data de 23 iunie 2022, Consiliul European a acordat Republicii Moldova statutul de candidat la aderarea la Uniunea Europeană. În acest context, suntem de acord cu Președintele Consiliului European, Charles Michel, care a subliniat faptul că pentru Republica Moldova ”este un moment istoric” și, totodată, a reiterat ideea că Republica Moldova ”marchează un pas crucial pe drumul său către Uniunea Europeană”. Cert este faptul că Republica Moldova și-a asumat obligații care decurg din statutul acordat de către Uniunea Europeană și urmează să le execute în termen.

Despre progresele înregistrate în procesul de aderare la Uniunea Europeană, Nicu Popescu, ex-ministru al Afacerilor Externe și Integrării Europene, a menționat că ”într-un timp scurt, din iunie și până în octombrie 2023, am reușit să finalizăm practic acele măsuri pe care ni le-am propus în procesul de pregătire a țării noastre pentru negocierile de aderare.”

În contextul aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană, un alt eveniment important este găzduirea de către Republica Moldova a celui de-al doilea Summit al Comunității Politice Europene la 1 iunie 2023, ceea ce constituie o istorie de succes a țării noastre și reprezintă nimic altceva decât girul de încredere oferit, în primul rând, instituției prezidențiale și, în al doilea rând, instituțiilor publice și societății din Republica Moldova.

Astfel, țara noastră a primit undă verde pentru deschiderea negocierilor de aderare la Uniunea Europeană. Verdictul final a fost dat la Bruxelles, unde au fost reuniți cei 27 de lideri europeni în cadrul Consiliului European.

În noiembrie 2023, Comisia Europeană a recomandat începerea negocierilor de aderare a Republicii Moldova și Ucrainei la Uniunea Europeană. Comisia Europeană a propus recomandări pentru avansarea agen-dei europene în anul ce urmează. Raportul de extindere prezintă realizările înregistrate de Republica Moldova

⁵² Articolul este elaborat în cadrul subprogramului 01.05.01 **Securitatea națională a Republicii Moldova în contextul aderării la Uniunea Europeană: abordări juridice, politologice și sociologice**, realizat de Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice al Universității de Stat din Moldova.

privind cele 9 recomandări ale Comisiei Europene din iunie 2022, măsuri ce urmau a fi realizate până în primăvara anului 2024 în domeniul reformei justiției, dezoligarhizării și combaterii corupției [17].

În ziua de 14 decembrie 2023 a fost luată o decizie importantă pentru Republica Moldova. Premierul Ungariei, Viktor Orban amenința să blocheze deciziile cu privire la Ucraina, aflate pe agenda summit-ului Consiliului European. Ținem să menționăm că Ungaria nu se afla pentru prima dată în dezacord cu partenerii săi din Uniunea Europeană. Dar grație abilităților diplomatice a oficialilor europeni, Viktor Orban s-a lăsat convins să nu blocheze deschiderea negocierilor de aderare la Uniunea Europeană cu Republica Moldova și Ucraina.

Ulterior, în data de 21 iunie 2024, președinta Maia Sandu a semnat Decretul privind inițierea negocierilor de aderare a Republicii Moldova la Uniunea europeană. Totodată, în cadrul ședinței Comisiei Naționale pentru Integrare Europeană, șefa statului a desemnat-o pe Cristina Gherasimov în calitate de negociator-șef din partea Republicii Moldova. Iar câteva zile mai târziu, în data de 25 iunie 2024, premierul Dorin Recean împreună cu alți oficiali din Moldova se aflau la Luxemburg, unde a avut loc prima ședință a Comisiei interguvernamentale Republica Moldova – Uniunea Europeană. În cadrul acesteia au fost lansate oficial negocierile de aderare ale țării noastre la Uniunea Europeană.

Pentru a demonstra importanța procesului de integrare a Republicii Moldova în Uniunea Europeană, subliniem faptul că începând cu 2 ianuarie 2024, Banca Națională a Moldovei a pus în circulație ca mijloc de plată și în scop numismatic o monedă comemorativă "Moldova Europeană", care completează seria "Evenimente istorice". Această monedă este dedicată evenimentului istoric pentru Moldova marcat la 14 decembrie 2023, când Consiliul European a aprobat deschiderea negocierilor pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană. Astfel, moneda comemorativă "Moldova Europeană" a devenit o piesă importantă pentru colecționari și are un simbolism puternic legat de direcția politică și culturală a Moldovei spre Uniunea Europeană.

Legătura dintre procesul de integrare europeană și armonizarea legislației este una strânsă, ultima fiind unul dintre principalele mecanisme prin care se realizează integrarea unui stat în Uniunea Europeană.

Până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht aderarea unui stat la Comunitățile Europene era un exercițiu voluntar, în care nu existau condiționalități și criterii. Sistemul de valori era similar între statele membre și statele candidate, era promovat sistemul economic de piață concurențială, iar drepturile și libertățile cetățenești erau recunoscute în statul de drept. După intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht, zece state au solicitat aderarea la Uniunea Europeană. În spiritul Tratatului de la Maastricht, care precizează că Uniunea se bazează pe principiile libertății, democrației, respectării drepturilor omului și libertăților fundamentale, precum și al statului de drept, la Consiliul European de la Copenhaga din 1993, s-au stabilit următoarele criterii de admitere pentru statele care își doresc acest lucru:

- a) criterii politice;
- b) criterii economice;
- c) respectarea legislației Uniunii, implementarea acquis-ului unional în legislația națională;
- d) criteriul teritorial-geografic;
- e) justiția și administrația publică din statul candidat trebuie să aibă capacitatea de a-și asuma aplicarea regulilor comune europene (criteriu stabilit în anul 1995, la Consiliul European de la Madrid) [9, p. 44].

Astfel, implementarea acquis-ului comunitar în legislația națională se referă la procesul prin care un stat membru sau un stat candidat la aderarea la Uniunea Europeană integrează ansamblul de drepturi și obligații comune în propriul său sistem legislativ. Acquis-ul comunitar cuprinde toate tratatele, regulamentele, directivele, recomandările și avizele adoptate de instituțiile Uniunii Europene, precum și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Acest proces este decisiv pentru asigurarea uniformității și coerenței legislative în cadrul Uniunii Europene.

Implementarea acquis-ului comunitar în legislația națională este, în esență, un proces de armonizare a legislației naționale cu legislația Uniunii Europene. Armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația Uniunii Europene presupune alinierea și integrarea normelor juridice naționale cu cele stabilite de Uniunea Europeană pentru a asigura uniformitatea în aplicarea dreptului pe teritoriul Uniunii Europene. Acest proces include mai multe obiective:

- crearea unui cadru legislativ unitar, care asigură că toate statele membre respectă aceleași reguli și standarde;
- facilitarea cooperării transfrontaliere;
- îmbunătățirea guvernantei și a aplicării legii, ce presupune că statele membre dezvoltă capacități administrative și juridice pentru a aplica și respecta legislația Uniunii Europene, ceea ce conduce la o guvernare mai eficientă.

Actualmente, o prioritate majoră a Guvernului Republicii Moldova este realizarea și definitivarea unei reforme reale prin care administrația din țara noastră să se situeze la nivelul standardelor europene și să se caracterizeze prin transparență, predictibilitate, responsabilitate, adaptabilitate și eficacitate.

Reducerea vulnerabilității la corupție în sectoarele percepute de consumatori de servicii publice ca fiind sensibile a fost și rămâne o preocupare constantă a autorităților naționale. În acest sens, sunt luate în considerare concluziile unor evaluări instituționale, guvernamentale și neguvernamentale, realizate atât de experți interni, cât și din experți externi.

Dintre cele mai importante surse externe menționăm:

- Rapoartele Comisiei Europene;
- Rapoartele Transparency International;
- Rapoartele Grupului statelor pentru lupta împotriva corupției (The Group of States Against Corruption - GRECO).

Deși demarat de ceva timp, procesul de armonizare legislativă este departe de a fi desăvârșit. Legislația Republicii Moldova transpune în practică cerințele uniforme înaintate de către Uniunea Europeană.

Procesul de armonizare a legislației Republicii Moldova presupune următoarele etape:

1. identificarea și analizarea acquis-ului relevant;
2. transpunerea legislației Uniunii Europene;
3. asigurarea aplicabilității directe a legislației;
4. modificarea legislației naționale;
5. monitorizarea și raportarea conformității.

Conform opiniei autorilor V. Medak și P. Vehar în Manualul "Armonizarea legislației ca element cheie pentru succesul procesului de integrare a Republicii Moldova în Uniunea Europeană", "Vorbind despre armonizarea legislativă, înțelegem că acesta este un proces de transpunere a legislației Uniunii Europene prin nome naționale. Transpunerea legislativă este urmată de implementarea legislației naționale armonizate de către autoritățile competente, precum și de către persoanele juridice și fizice din Republica Moldova, precum și de punerea în aplicare/asigurarea respectării acesteia de către instanțele naționale și organele de drept." [18, p. 64]. Suntem de acord cu autorii nominalizați, armonizarea legislativă implicând adaptarea și integrarea legislației Uniunii Europene în sistemul juridic intern al Republicii Moldova, astfel încât să fie conform cu standardele și reglementările Uniunii Europene. Transpunerea legislativă este un pas în armonizare și se referă la adoptarea de legi, regulamente și alte acte normative naționale care reflectă cerințele legislației Uniunii Europene. Acest proces necesită colaborare eficientă între diverse autorități naționale pentru a se asigura că legislația este completă. După transpunere, implementarea efectivă a legislației armonizate este foarte importantă. Autoritățile competente, precum și persoanele juridice și fizice, trebuie să se conformeze noilor reglementări. Acest pas asigură aplicarea practică a normelor și contribuie la realizarea obiectivelor armonizării. În final, instanțele naționale și organele de drept au rolul de a pune în aplicare și de a asigura respectarea legislației armonizate.

Astfel, a fost subliniată importanța transpunerii, implementării și aplicării eficiente a legislației pentru a atinge scopurile de conformitate cu standardele Uniunii Europene.

În contextul procesului de armonizare a legislației anticorupționale din Republica Moldova, subliniem că armonizarea acesteia este un proces multidimensional, ce implică alinierea politicilor, transpunerea corectă a legislației relevante, actualizarea legislației, dacă este cazul și monitorizarea implementării și executării credibile a legislației transpusă în practică. Astfel, prin acest proces se asigură că legislația anticorupțională națională este armonizată cu cea a Uniunii Europene, contribuind la realizarea obiectivelor comune ale Uniunii Europene.

Drept exemplu al procesului de armonizare a legislației anticorupționale naționale servește transpunerea Directivei (UE) 2017/1371 privind combaterea fraudei care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene prin intermediul dreptului penal, cunoscută sub numele de Directiva PIF [1]. Această directivă reprezintă o normă europeană care necesită transpunere în legislația națională. Implementarea acestei directive implică:

- incriminarea unor fapte specifice, ceea ce înseamnă stabilirea unor definiții clare și a unor sancțiuni adecvate pentru faptele de corupție și fraudă financiară care afectează bugetul Uniunii Europene;
- coordonarea și cooperarea internațională, ceea ce presupune crearea de mecanisme eficiente pentru cooperarea judiciară și polițienească internațională, inclusiv prin intermediul Eurojust și Europol, inclusiv Oficiul European de Luptă Antifraudă și Parchetul European.
- protecția denunțătorilor, măsură menită să creeze un mediu sigur și favorabil pentru raportarea neregulilor.

Directiva respectivă definește clar infracțiunile care afectează interesele financiare ale Uniunii Europene, inclusiv fraudă, corupția, spălarea banilor și deturnarea de fonduri. Directiva PIF este esențială pentru a asigura o protecție adecvată a fondurilor Uniunii Europene și pentru a menține încrederea cetățenilor și a contribuabililor în utilizarea corectă și eficientă a resurselor financiare ale Uniunii.

De menționat, că în contextul demarării negocierilor de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană, care va atrage după sine alocarea mai multor fonduri pentru dezvoltarea diferitor domenii din Republica Moldova, fosta șefă a Direcției Naționale Anticorupție din România și actuala șefă a Parchetului European,

Laura Codruța Kovesi, a subliniat că procurorii europeni ar putea să se implice în investigarea anumitor fraude în acest sens, doar dacă cineva, care va deține informații despre utilizarea frauduloasă a fondurilor de preaderare, va sesiza instituția responsabilă europeană.

În Republica Moldova, prin Hotărârea Parlamentului nr. 442 din 28.12.2023 au fost aprobate Programul național de integritate și anticorupție pentru anii 2024-2028 și Planul de acțiuni pentru implementarea Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024-2028 [6].

Măsurile adoptate la nivelul instituțiilor publice în vederea implementării Programului național de integritate și anticorupție vizează în principal armonizarea legislativă și coordonarea cadrului legal în materie, majoritatea măsurilor din Planul de acțiuni fiind de ordin legislativ.

Dintre cele mai semnificative demersuri privind prevenirea și combaterea corupției în cadrul sectorului de asigurare a securității naționale pe perioada anilor 2024-2028 menționăm:

- Implementarea cooperării/raportării/schimbului rapid intersectorial de informații între Comisia Electorală Centrală, Procuratura Anticorupție, Centrul Național Anticorupție, Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul General al Poliției), Serviciul de Informații și Securitate referitor la finanțarea partidelor și combaterea fraudei electorale, în special în perioada electorală;
- Reglementarea finanțării partidelor politice de către terțe părți, inclusiv reglementarea implicării acestora în publicitatea electorală în mediul online;
- Reglementarea publicității politice și campaniilor electorale în mediul online (limite admise și stabilirea sancțiunilor);
- Modificarea cadrului legal privind îmbunătățirea mecanismului de monitorizare a cheltuielilor reale ale partidelor politice și ale candidaților electorali;
- Încurajarea dezvoltării platformelor online de finanțare/donație de către partidele politice în vederea transparentizării procesului de finanțare/donare în scopuri electorale;
- Asigurarea colaborării între Centrul Național Anticorupție și unitățile administrativ-teritoriale în vederea consolidării integrității instituționale [6].

Securitatea Republicii Moldova este strâns legată de eficacitatea și integritatea cadrului său juridic și instituțional, în special în ceea ce privește lupta împotriva corupției. Armonizarea legislației anticorupție la standardele internaționale și ale Uniunii Europene are mai multe implicații pentru securitatea națională: stabilitatea politică și economică, îmbunătățirea guvernanței, reducerea vulnerabilităților la infiltrarea criminalității organizate, încrederea publicului și mobilizarea cetățenilor și, de asemenea, prevenirea corupției în sectorul de securitate și apărare. Prin armonizarea legislației anticorupție, Republica Moldova poate asigura un mediu mai stabil și mai previzibil pentru investiții și dezvoltare economică. Referindu-ne la criminalitatea organizată, corupția facilitează infiltrarea acesteia în structurile de stat. Astfel, o legislație anticorupție aplicată eficient poate contribui la consolidarea securității naționale. În același timp, prin armonizarea legislației sale, Republica Moldova își poate consolida relațiile cu Uniunea Europeană și alte entități internaționale, beneficiind de sprijin politic, economic și de securitate. Corupția în sectorul de securitate și apărare poate compromite grav capacitatea de apărare a unei țări. Respectiv, prin implementarea unor măsuri anticorupție stricte, Republica Moldova poate asigura integritatea și eficiența forțelor sale de securitate și apărare.

Armonizarea legislației anticorupționale a Republicii Moldova la standardele europene implică o serie de consecințe și prezintă un nivel semnificativ de complexitate. Înțelegem, însă, că acest proces este esențial pentru a alinia Moldova la standardele Uniunii Europene și pentru a sprijini eforturile de integrare europeană.

În baza argumentelor prezentate, desprindem următoarele **concluzii**:

1. Este necesar de a îmbunătăți transparența și statul de drept prin implementarea standardelor Uniunii Europene în materia anticorupțională, fapt ce ar contribui la consolidarea instituțiilor democratice și la respectarea principiilor statului de drept. În același timp, creșterea transparenței în sectorul public și privat va atrage mai multe investiții străine și va sprijini dezvoltarea economică a țării.

2. Legislația anticorupțională eficientă va spori încrederea cetățenilor în instituțiile statului și în procesul democratic. De asemenea, reducerea corupției în țară va îmbunătăți percepția publică și va sprijini implicarea civică.

3. Mai multă atenție ar trebui acordată accesului la fonduri și programe europene. Astfel, îndeplinirea criteriilor de anticorupție va deschide accesul la diverse fonduri și programe de sprijin ale Uniunii Europene, care sunt condiționate de respectarea principiilor de transparență și integritate.

Drept urmare a celor expuse în studiul științific, venim cu câteva **recomandări**:

1. Necesitatea de a analiza și de a modifica legislația actuală anticorupțională pentru a o alinia cu legislația Uniunii Europene;

2. A consolida subdiviziunile specializate în combaterea corupției în fiecare instituție publică;

3. A instrui personalul și a dezvolta capacitățile administrative pentru a implementa și a monitoriza eficient noile reglementări anticorupționale;
4. Necesitatea unei coordonări eficiente între diverse instituții naționale și organisme europene;
5. A stabili mecanisme de cooperare și schimb de informații pentru asigurarea aplicării coerente a legislației anticorupție;
6. Posibilitatea gestionării opoziției politice și a construirii unui consens pentru adoptarea și implementarea noilor măsuri;
7. A stabili mecanisme de monitorizare și evaluare eficiente pentru asigurarea conformității continue cu standardele europene anticorupție.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Directiva (UE) 2017/1371 a Parlamentului European și a Consiliului din 05.07.2017 privind combaterea fraudei care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene prin intermediul dreptului penal. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L198/29 din 28.07.2017.
2. FABIAN, G. Drept instituțional al Uniunii Europene. Ed. Hamangiu, București, 2018.
3. Hotărârea Curții Constituționale nr.7 din 16 aprilie 2015 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale (Sesizarea nr.43a/2014). Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.115-123 din 15.05.2015. art.11.
4. Hotărârea Curții Constituționale Nr.37 din 7 decembrie 2021 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din articolul 343⁸ din Codul de procedură civilă (aprecierea rezultatului testului de integritate profesională) (Sesizarea nr.41g/2021). Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.315-324 din 24.12.2021. art.Nr.225.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova Nr.116 din 26.02.2020 privind regimul juridic al cadourilor. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.70-74 din 06.03.2020. art.Nr.194.
6. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova Nr. 442 din 28.12.2023 privind aprobarea Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024-2028 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024-2028. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 76-78 din 24.02.2024.
7. Infografic despre realizarea celor 9 recomandări formulate de Comisia Europeană <https://mfa.gov.md/sites/default/files/doc.pdf> (vizitat: 17.09.2024)
8. Infografic: Rezultatele Raportului Comisiei Europene privind lansarea negocierilor de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană. https://www.euromonitor.md/wp-content/uploads/2023/11/EG_Info-grafic_RO.pdf
9. ISPAS, G. L., PANC, D. Drept instituțional al Uniunii Europene. Ed. Hamangiu, București, 2019.
10. Legea Republicii Moldova Nr.11 din 01.02.2024 pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.325/2013 privind evaluarea integrității instituționale). Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.83-85 din 29.02.2024. art.Nr.118. (în vigoare din 29.03.2024).
11. Legea Republicii Moldova nr.82 din 25.05.2017 integrității. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.229-243 din 07.07.2017 art.360.
12. Legea Republicii Moldova nr.102 din 21.07.2016 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.256-264 din 2016. Art.Nr.547.
13. Legea Republicii Moldova nr.132 din 17.06.2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.245-246 din 30.07.2016. art.Nr.511.
14. Legea Republicii Moldova nr.325 din 23.12.2013 privind evaluarea integrității instituționale. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.277-287 din 26.08.2016. art.Nr.586. (republicată)
15. Legea Republicii Moldova Nr.1104 din 06.06.2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.209-211 din 05.10.2012. art.Nr.683.
16. MAIE explică aderarea la UE. <https://mfa.gov.md/ro/content/maieexplica-aderarea-la-ue> (vizitat: 17.09.2024).
17. MEDAK, V., VEHRAR, P. Manual. Armonizarea legislației ca element cheie pentru succesul procesului de integrare a Republicii Moldova în Uniunea Europeană. Chișinău: Ed. ARC, 2022. 170 p. <https://eu4moldova.eu/ro/manual-armonizarea-legislatiei-ca-element-cheie-pentru-succesul-procesului-de-integrare-a-republicii-moldova-in-uniunea-europeana/>
18. Strategia securității naționale adoptată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova Nr.391 din 15.12.2023. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.17-19 din 17.01.2024. art.Nr.28.